

La Pologne et la Protection des Minorités

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1935 à 14 heures

PAR

Félix BERGMANN

Ingénieur Diplômé de l'Ecole Supérieure d'Electricité de Paris
et de l'Institut Polytechnique de Grenoble

MEMBRES DU JURY :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : { M. BASDEVANT, Professeur
M. SCELLE, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, 17

PARIS (V°)

1935

La Pologne et la Protection des Minorités

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1935 à 14 heures

PAR

Félix BERGMANN

Ingénieur Diplômé de l'Ecole Supérieure d'Electricité de Paris
et de l'Institut Polytechnique de Grenoble

MEMBRES DU JURY :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : { M. BASDEVANT, Professeur
 { M. SCELLE, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, 17

PARIS (V°)

1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Depuis quelque temps l'existence des traités conclus à la suite de la Grande Guerre est sérieusement mise en question. Mais ce qui frappe l'observateur c'est moins le fait en lui-même, que la manière dont on essaie de mettre fin à des situations créées par les traités. On ne les dénonce pas, on les ignore. On les vide de leur contenu, mais le cadre des traités reste. Les gouvernements qui y contreviennent respectent les apparences, ils invoquent des arguments juridiques pour justifier leur nouvelle attitude.

Lorsque le gouvernement allemand établit le service militaire obligatoire, malgré les stipulations contraires du Traité de Versailles, il ne dénonce pas ce traité, mais il invoque l'*exceptio non adimpleti contractus*. Les autres signataires du Traité de Versailles n'ont pas désarmé conformément à ce traité, il devient donc libre de ne pas s'y conformer.

Le gouvernement polonais déclare par la voix de M. Beck que, jusqu'à conclusion d'une convention générale sur la protection des minorités, il se refusera à toute collaboration avec les organes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application par la Pologne du système de la protection des minorités.

Dans ce cas également, le traité des minorités n'est pas dénoncé. Les arguments juridiques invoqués par la Pologne, bien qu'ils ne le soient pas officiellement, peuvent être ramenés à trois. C'est d'une part, l'inexistence du traité des mino-

rités, du fait que l'une des puissances signataires, les E.U.A. ne l'a pas ratifié, d'autre part, l'*exceptio non adimpleti contractus*, les puissances devaient garantir à la Pologne l'intégrité de son territoire, mais ne lui apportèrent aucune aide lorsqu'en 1920 elle fut envahie par les Bolcheviks et, enfin, la clause *rebus sic stantibus*, au moment de la ratification du traité des minorités, la Pologne n'avait pas de législation interne pouvant assurer aux minorités un traitement équitable, alors qu'elle la possède maintenant.

Les gouvernements cherchent à se justifier devant l'opinion publique, au moins devant l'opinion publique de leurs pays. Pour empêcher les gouvernements de prendre trop de liberté avec les traités, en se basant sur des arguments juridiques, sujets à caution, il ne suffit pas que des hommes d'Etat déclarent qu'une telle attitude constitue une action unilatérale ayant pour effet de se libérer d'obligations assumées sous forme contractuelle.

On ne peut être partie et juge à la fois.

Un recours plus fréquent à la C.P.J.I. serait indiqué, pour éclairer l'opinion publique sur la valeur des arguments invoqués par les Etats qu'on accuse de violer les traités.

Le gouvernement allemand et le gouvernement polonais invoquent en outre à l'appui de leur thèse le principe d'égalité. Leur honneur national souffre de voir leur pays dans une situation différente de celle dans laquelle se trouvent les autres pays.

En ce qui concerne la protection des minorités, soumise à la garantie de la S.D.N., qui nous occupe ici, deux voies existent pour rétablir l'égalité entre les divers pays. La généralisation de cette protection à tous les pays membres de la S.D.N. ou la suppression du contrôle que la S.D.N. exerce sur les Etats signataires des traités des minorités.

La généralisation se heurte à l'opposition irréductible des grandes puissances qui considèrent que les traités des minorités ont été établis en tenant compte de problèmes d'un caractère purement local et qui se posaient seulement dans certaines régions particulières de l'Europe. Mais au fond il leur répugne d'avoir à comparaître, comme des accusés, devant le Conseil de la S.D.N. Elles craignent également que, en ratifiant les traités des minorités, leur unité nationale ait à en souffrir, que des mouvements séparatistes ne naissent sur leur territoire.

Les grandes puissances sont également opposées à ce que l'égalité entre les Etats soit établie par la suppression des traités des minorités, bien que la question ne se soit pas posée avant 1934.

La résistance la plus énergique à une telle suppression émane des minorités elles-mêmes. Elles savent, cependant, que les accords restent souvent lettre morte et que les autorités dirigeantes du pays peuvent très facilement ne pas en tenir compte. Les autorités de l'Europe orientale ont fourni plus d'un exemple de cette violation des accords. Mais en même temps elles savent, malgré ces expériences, que si les garanties assurées par les traités disparaissaient, elles seraient privées de toute possibilité de défendre leurs droits efficacement contre un gouvernement intolérant. Les traités constituent une assurance minimum contre le mauvais vouloir des partis politiques extrêmes.

Le gouvernement polonais actuel considère le maintien de l'égalité de droit de toutes les minorités comme un principe de sa politique. Et la dénonciation des traités des minorités ne modifierait pas pratiquement la situation des minorités.

Mais la Pologne a déjà eu d'autres gouvernements, notamment, les premières années qui suivirent sa reconstitution, qui

considéraient, selon l'expression de M. Dmowski, que la Pologne doit imposer aux minorités la volonté nationale.

Tant que d'importants partis politiques auront comme programme l'oppression des minorités, tant que le traitement des minorités dépendra de l'expression politique des partis, il est évident que les minorités doivent se prononcer pour le maintien et le respect absolus du système international de protection des minorités institué par les traités de paix.

La situation actuelle des Juifs en Allemagne prouve combien est justifiée une telle attitude de la part des minorités.

Est-ce à dire que le système actuel soit satisfaisant ? Loin de là. Tout le monde s'accorde à le trouver mauvais. Les Etats, qui y sont soumis, aussi bien que les minorités elles-mêmes. Les Etats trouvent qu'il constitue une ingérence intolérable dans leurs affaires intérieures et les minorités se plaignent qu'il ne les protège pas suffisamment. Il semble que la faute en incombe principalement au caractère politique que revêt la procédure des pétitions. L'examen de ces pétitions quant au fond, une fois qu'elles ont satisfait aux conditions de recevabilité, est confié à un Comité dit des Trois qui est composé par le président en exercice du Conseil et de deux ou quatre autres membres du Conseil. Ce Comité se considère plutôt comme conciliateur que comme juge. Or si la conciliation présente des avantages certains, encore faut-il, que les deux partis qu'il s'agit de mettre d'accord, soient de force égale. Ce n'est pas le cas dans notre hypothèse. L'Etat qui est visé par les pétitions est « jugé » par ses pairs, *par inter pares*. Les minorités ne sont mêmes pas admises à fournir un complément d'information.

Si, en général, la conciliation consiste dans un compromis où chacun renonce à une partie de ses revendications en échange des concessions que lui fait l'autre, en matière de pro-

tection de minorités et alors même que leurs revendications sont complètement justifiées la conciliation consiste à déterminer l'Etat, même s'il est prouvé qu'il a tort de faire quelques concessions aux minorités.

Remarquons que les traités n'imposent pas aux Etats d'être justes, généreux ou philanthropes, ils prévoient seulement que certains droits bien déterminés doivent être assurés aux minorités.

Ce n'est pas une tâche lourde ni onéreuse qui est imposée à ces Etats, et si la politique ne s'y mêlait pas, il est probable qu'il n'y aurait pas de difficultés.

Aujourd'hui, le fait qu'un fonctionnaire subalterne quelconque commet un détournement de pouvoir aux dépens d'une minorité, suffit pour que l'Etat considère que son prestige est mis en jeu. Tous les ménagements s'imposent dès lors pour calmer des passions nationales toujours très vives. Les apparences doivent être sauvegardées et on continue à considérer que l'Etat est maître absolu chez lui. Le résultat en est que les intérêts des minorités sont sacrifiés.

Diverses réformes ont été proposées pour remédier à cet état de choses, pour séparer notamment la politique de la mission, qui incombe à la S.D.N., de garantir l'application des traités des minorités. On a songé à l'instauration d'une commission permanente des minorités, composée non pas d'hommes d'Etat, mais de juristes, qui aurait à examiner en droit les faits sur lesquels portent les pétitions, à l'exclusion de toute considération d'ordre politique.

Mais la réalisation d'un tel projet soulève de grandes difficultés.

Les partisans de cette réforme ne sont pas d'accord entre eux, sur le rôle de cette commission permanente par rapport aux Comités des Trois.

Les uns n'en parlent pas, les autres voudraient combiner son fonctionnement avec celui des Comités des Trois, certains enfin, voudraient qu'elle prît la place de ces comités.

Un tort assez grave a été causé à cette réforme proposée du fait qu'elle a été liée à l'idée de la garantie générale qui incombe à la S.D.N. Aujourd'hui la garantie de la S.D.N. n'est exercée que dans chaque espèce déterminée, dans la mesure où le Conseil est saisi par un Comité des Trois, qui, à la suite d'un examen d'une pétition, signale à son attention l'infraction ou le danger d'une infraction à l'une quelconques des obligations du traité des minorités. En dehors d'une initiative prise par un tel comité et *a fortiori* en dehors d'une pétition adressée à la S.D.N., le mécanisme de Genève n'est pas mis en mouvement.

Les adeptes de la garantie générale voudraient que la S.D.N. accomplit d'une façon constante ce devoir de garantie qui lui est dévolu, en connaissant même, en dehors de toute initiative venue de dehors, des infractions aux obligations des traités des minorités. Et dans l'idée des partisans de la garantie générale cette dernière devrait être exercée par une commission permanente.

A une telle réforme sont opposées la plupart des puissances et surtout les Etats minoritaires. Ils y voient une aggravation des devoirs qui découlent pour eux de l'acceptation des traités des minorités. Ils n'entendent pas voir accentué le caractère exceptionnel de leur situation et ils ne contracteront aucun nouvel engagement avant que la situation actuelle ne soit généralisée.

Remarquons que la création d'une commission permanente, qui n'aurait pas à tenir compte des impondérables diplomatiques, constituerait un grand progrès par rapport à la procédure actuelle, même en dehors de la garantie générale. En outre,

une telle réforme n'est pas contraire aux traités et les Etats minoritaires eux-mêmes gagneraient à ce que les minorités soient convaincues qu'elles peuvent se faire rendre justice et qu'elles ne sont pas abandonnées à leur sort.

En présence des obstacles que rencontre toute tentative d'améliorer la procédure actuelle, d'une part, auprès des Etats minoritaires qui, comme nous l'avons dit, subordonnent leur consentement à la condition que les traités soient d'abord généralisés et, d'autre part, auprès des puissances occidentales qui se refusent à admettre une telle généralisation, un autre projet a été proposé, moins ambitieux peut-être mais qui présente néanmoins une utilité certaine.

Il s'agit des droits de l'homme mentionnés dans l'art. 2 du traité des minorités accepté par la Pologne, droits qui sont reconnus à tous les habitants de la Pologne, qu'ils appartiennent à la minorité ou à la majorité, droit à la vie, à la liberté et à la religion.

Actuellement les obligations qui en découlent pour l'Etat doivent être reconnus par ce dernier comme lois fondamentales qui ne peuvent être contredites par aucune autre loi.

Le projet en question prévoit que ces droits, placés sous la garantie de la S.D.N., soient étendus à tous les Etats membres de la S.D.N.

C'est la généralisation des droits internationaux de l'homme. Elle a des chances d'être acceptée plus facilement que la généralisation des traités des minorités, étant donné que la plupart des objections faites à cette dernière ne la concernent pas.

C'est moins que la généralisation des traités des minorités, mais c'est déjà beaucoup que d'être protégé en tant qu'homme, la lutte pour la protection en tant que minoritaire reste toujours possible.

Nous illustrerons la politique de la Pologne à l'égard de ses minorités en exposant son attitude à propos de quelques questions qui concernent chacune d'elles.

Il est à remarquer que la politique de la Pologne n'est pas constante dans le temps, elle dépend du parti politique qui est au pouvoir, ni la même envers chacune de ses minorités. Ce dernier phénomène s'explique par les aspirations propres à chacune d'elles. Les minorités frontalières sont celles que l'Etat surveille le plus, étant donné leurs tendances séparatistes plus ou moins nettement accusées. C'est le cas de la minorité ruthène et de la minorité allemande. La minorité blanc-russienne, vu ses aspirations nationalistes peu accentuées s'accommoderait aisément de sa situation politique actuelle si elle n'était activement travaillée par l'irrédentisme ruthène.

La minorité lithuanienne subit par trop l'influence de la Lithuanie pour se contenter de son sort de minorité, mais comme son importance numérique est faible la question n'est pas très importante.

La minorité juive est de l'avis même des gouvernants polonais la plus loyale, et une collaboration amicale pourrait être réalisée.

Mais certains gouvernements considèrent l'antisémitisme comme un moyen facile d'attirer à eux les masses électorales crédules et toujours disposées à la haine du prochain.

Nous divisons l'étude du problème minoritaire en Pologne en deux parties.

La première sera consacrée aux questions générales que soulève la protection des minorités et auxquelles la Pologne est intimement liée.

Dans la deuxième partie nous traiterons de quelques situations de fait, propres à chacune des minorités en Pologne.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA GÉNÉRALISATION DE LA PROTECTION

Section I. — *Généralisation des traités des minorités.*

§ 1. — *Généralités.*

De tous les Etats membres de la S. D. N., une dizaine seulement sont liés par des traités des minorités. La Lettonie et l'Esthonie ont réussi à obtenir du Conseil de la S. D. N. une situation juridique spéciale. Les autres Etats ne sont tenus par aucun lien juridique quant à l'attitude à observer à l'égard de leurs minorités.

Lorsque pendant la Conférence de la Paix, en 1919, les Principales Puissances Alliées et Associées voulurent imposer à certains Etats des traités des minorités, elles se heurtèrent à une résistance acharnée de la part de quelques-uns d'entre eux, notamment de la Pologne, de la Roumanie et de la Yougoslavie.

Les Etats soutenaient que par les traités des minorités, ils seraient placés dans une situation d'infériorité qui porterait atteinte au principe de l'égalité de tous les Etats souverains, principe qui est à la base du droit international.

La Pologne a fait valoir un autre argument tiré de son histoire. L'intervention des puissances étrangères, dans ses

affaires intérieures, a conduit au démembrement de la Pologne et finalement à la perte de son indépendance.

Pour répondre à ces arguments, M. Clemenceau, président de la Conférence, envoya une lettre à M. Paderewski, président du Conseil de la République polonaise, dans laquelle il était dit que « c'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen, que lorsqu'un Etat est né, ou même lorsqu'un Etat existant reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective et formelle par les grandes puissances est accompagnée de l'assurance que cet Etat s'engagera, sous forme d'une convention internationale, à observer certains principes de gouvernement. Ce principe, pour lequel il existe de nombreux précédents, a reçu son application la plus manifeste lorsque la souveraineté indépendante de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie a été reconnue par la dernière grande assemblée des puissances européennes au Congrès de Berlin...

C'est aux efforts et aux sacrifices des puissances, au nom desquelles je m'adresse à vous, que la nation polonaise doit d'avoir recouvré son indépendance. C'est grâce à leur décision que la souveraineté polonaise est en voie d'être rétablie sur les territoires en question et que les habitants de ces territoires sont en voie d'être incorporés à la nation polonaise. C'est de l'appui que les ressources de ces puissances vont apporter à la S. D. N. que la Pologne dépendra largement à l'avenir, pour pouvoir posséder ces territoires en toute sécurité. De là vient donc pour ces puissances l'obligation, à laquelle elles ne sauraient se soustraire, d'assurer dans la forme la plus durable et la plus solennelle les garanties de certains droits essentiels qui donnent aux habitants une protection nécessaire, quels que soient les changements qui puissent se produire dans la constitution intérieure de l'Etat polonais... Il est vrai que le nouveau

traité diffère dans sa forme des conventions précédentes qui ont trait à des questions du même ordre... Sous l'ancien régime, les garanties d'exécution des dispositions de cette nature étaient confiées aux grandes puissances. L'expérience a démontré que dans la pratique, ce système était inopérant. L'on peut également le critiquer du fait qu'il pourrait conférer aux grandes puissances, prises soit individuellement, soit collectivement, le droit de s'immiscer dans la constitution intérieure des Etats intéressés, droit dont on ne pourrait se servir dans un but politique. Sous le régime nouveau, les garanties sont confiées à la S.D.N. Les clauses qui ont trait aux garanties ont été rédigées avec le plus grand soin, de façon à marquer clairement que la Pologne ne se trouvera en aucune façon placée sous la tutelle des puissances signataires du traité. »

Mais, en réalité, cette lettre ne répondait pas directement aux objections de la Pologne.

En ce qui concerne la question d'inégalité, M. Clemenceau l'évita en déclarant que « c'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen ».

Pourquoi, dès lors, les puissances n'appliquaient-elles pas « cette procédure depuis longtemps établie » à elles-mêmes et en général à toute l'Europe occidentale ?

M. Clémenceau s'est tiré de cette situation difficile en établissant une distinction entre les nouveaux Etats ou les Etats considérablement agrandis et les anciens Etats ou ceux dont les territoires ne se sont accrus que faiblement.

Mais cette distinction elle-même ne correspond pas aux faits. Les puissances n'ont pas exigé de garanties minoritaires lorsque l'Italie s'est constituée, lorsque l'Allemagne a pris l'Alsace et la Lorraine ou lorsque la Norvège s'est séparée de la Suède. Elles auraient dû en dispenser l'Autriche (sauf quant au Burgen-

land). La Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, puisque ce ne sont ni des Etats nouveaux, ni des Etats aggrandis.

De même, si l'on admet que l'argument, que c'est grâce aux efforts et aux sacrifices des puissances alliées et associées, que la Pologne doit son indépendance, présente quelque valeur pour la Pologne et la Tchécoslovaquie, il n'en a aucune en ce qui concerne l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie. Son application aux Etats baltiques (ils s'en sont prévalu en 1922-1923) et à l'Albanie, est également douteuse.

Le président Wilson était plus franc en basant son argumentation sur ce que le but principal des traités, était de constituer une assurance contre la guerre. Les Etats qui allaient être liés aux traités des minorités, constituaient de « mauvais risques », disait-il, et les puissances, qui garantissaient leur intégrité territoriale par le Pacte de la S.D.N., pouvaient convenablement leur demander qu'ils paient une prime.

A l'autre objection de la Pologne relative à l'intervention des puissances étrangères, M. Clémenceau répond que ce ne sont plus les puissances, prises individuellement ou collectivement, qui garantissent l'observation des traités, mais c'est la S.D.N.

Au point de vue de la souveraineté, c'est toujours une atteinte, d'où qu'elle émane.

Parmi les principes généraux inclus dans le Pacte, les puissances avaient refusé de faire figurer celui de la protection des minorités internationales.

Ce fait a laissé dans les gouvernements et dans la plupart des partis nationaux, un profond et durable ressentiment. Ils subirent ce traitement comme une véritable « capitis deminutio ».

D'autres Etats qui ont également profité des traités de paix ne furent pas soumis aux traités des minorités.

Pourquoi la Belgique pour Eupen et Malmédy, pourquoi l'Italie pour le Tyrol du sud et pour ses acquisitions slovènes, n'ont-elles pas signé de traités des minorités ?

Pourquoi cette hiérarchie morale entre les Etats, alors que les circonstances sont les mêmes ?

A la vérité, la question pour les anciens Etats se posait d'une façon différente. Une assimilation plus ou moins complète de tous les habitants de ces Etats s'était opérée à une époque où le principe de nationalité n'était pas encore dégagé, où l'on se laissait gagner par la culture ambiante supérieure, enfin où le souci principal n'était pas de conserver ses caractères distinctifs. La culture la plus forte l'emportait; aujourd'hui on défend ses particularités comme au moyen-âge on défendait Dieu contre tout manque de respect.

La raison pour laquelle on imposait des obligations internationales aux nouveaux Etats et non aux anciens n'était pas que les nouveaux fussent moins capables ou de moins bonne foi, mais qu'ils avaient de plus grandes difficultés à surmonter et que de plus grands dangers les menaçaient du chef des minorités.

§ 2. — *Historique*

Les Etats liés par les traités des minorités ont entrepris une vaste campagne en vue de la généralisation de ces traités et ils ont été secondés dans cette entreprise par les minorités et les différentes associations internationales qui s'intéressent aux questions minoritaires.

Parmi les Etats qui combattent pour la généralisation, la Pologne a pris la première place tant par la fréquence de ses initiatives que par la vigueur de ses attaques, notamment de

M. Beck (1) à la XV^e Assemblée de la S.D.N. La lutte pour la généralisation tend à devenir une initiative proprement polonaise.

Quels sont les mobiles qui déterminent ces Etats à désirer si ardemment la généralisation des traités des minorités ?

Nous avons déjà fait allusion au ressentiment, dû à l'inégalité, que peut éprouver un amour-propre blessé d'un nationalisme jeune et susceptible. Mais certains adversaires de la généralisation lui attribuent encore d'autres fondements, moins honorables. Les Etats partisans chercheraient à se dégager ou du moins à réduire leurs obligations. En effet, ces Etats proposent la conclusion d'une convention générale pour la protection des minorités. Etant donné l'opposition de la plupart des puissances, cette convention pourrait ne porter que sur un minimum de protection. Ainsi, cette protection aurait une étendue moindre que l'actuelle.

Des pétitions pourraient émaner également des minorités vivant dans les pays qui actuellement s'érigent en juges sévères de toute atteinte aux droits des minorités. Cela créerait une certaine solidarité complice entre les Etats. Il y aurait d'un côté les minorités et de l'autre côté tous les Etats. Il n'y aurait plus d'Etats qui pourraient être juges impartiaux et intègres.

Nous avons réservé pour la fin de ce chapitre la discussion des arguments des partisans et adversaires de la généralisation.

Nous exposerons d'abord l'histoire de la lutte pour la généralisation des traités des minorités depuis la Conférence de la Paix jusqu'à aujourd'hui.

Cette lutte se présente sous deux aspects :

1) Les Etats liés s'opposent à tout élargissement des droits

(1) Actes de la XV^e Session ordinaire de l'Assemblée, p. 42.

des minorités avant que tous les membres de la S.D.N. ne soient soumis au même régime.

2) Les Etats saisissent directement la S.D.N. en vue de la généralisation des traités.

A la VI^e Commission de la III^e Assemblée de la S.D.N., M. le professeur Murray (2) a déposé une proposition d'après laquelle le Conseil aurait le droit d'envoyer des commissaires permanents dans certaines localités de population mixte où des conflits sont fréquents et graves. A cette proposition se sont opposés les représentants de la Yougoslavie, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie.

Le délégué de la Yougoslavie a dit (3) que la question de la protection des minorités n'étaient pas prévue dans le Pacte. En le signant, les Etats ont déjà abdiqué une partie de leur souveraineté. Certains même ont signé, en outre, *par exception*, un traité des minorités. Or, tout ce qui est exception est strictement prévu. Il demande donc qu'on se contente de ce qui est contenu dans les traités, sans aller plus loin. Les Etats sont jaloux de leur souveraineté et l'envoi de commissaires permanents risque de rappeler les capitulations. Aucune aggravation de ces traités ne doit intervenir avant qu'ils ne soient appliqués à tous les membres de la S.D.N.

M. Bénès (Tchécoslovaquie) déclare parfaitement légitimes les désirs des Etats liés aux traités des minorités, de voir de nouveaux engagements étendus à tous les Etats.

En présence de cette opposition, la proposition fut retirée. L'Assemblée veut dans une certaine mesure donner satisfaction

(2) Procès-verbaux de la VI^e Commission, p. 12.

(3) *Ibid.*, p. 23.

(4) *Ibid.*, p. 25.

aux revendications des Etats signataires des traités des minorités et vote le 21 septembre 1922 la résolution IV suivante :

« L'Assemblée exprime l'espoir que les Etats qui ne sont liés vis-à-vis de la S.D.N. par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités, observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil. » (5)

Cette résolution n'a qu'une valeur morale : elle n'engage à rien les membres de la S.D.N. et elle n'a pas empêché l'Allemagne nationale-socialiste de passer outre, ce qui amena un nouveau vote d'une telle résolution en 1933 sur la proposition de M. le sénateur Béranger.

La généralisation est également invoquée par la Lettonie et l'Esthonie en 1922-23.

Le 15 décembre 1920, l'Assemblée émit le vœu suivant (6) :

« Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la S.D.N., l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités des minorités et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application. »

Les gouvernements letton et esthonien ont refusé de signer des traités des minorités ou des déclarations conformes à ces traités.

Parmi les principaux arguments opposés au Conseil par la Lettonie, il faut mettre en relief celui qui disait que la question des minorités ne pourra être résolue que par l'établissement

(5) Actes de la III^e Assemblée, p. 186.

(6) Actes de la I^{re} Assemblée, p. 568.

de conventions internationales réciproques (7), ou par une modification du Pacte de la S.D.N. au moyen d'un amendement voté par l'Assemblée.

Le Conseil se contenta de prendre acte des lois constitutionnelles de la Lettonie, garantissant les droits des minorités, et se réserva le droit de rouvrir les pourparlers dans le cas où il trouverait la situation des minorités en Lettonie non conforme aux principes des traités avec les autres Etats.

Quant à l'Esthonie, son représentant, M. Pusta (8), soumit au Conseil un mémoire le 28 août 1923, dans lequel il écrit que loin de s'opposer au développement de ce droit nouveau des minorités, il en souhaite la généralisation. Et ce qu'il ne peut présentement accepter en tant que régime d'exception, il l'accepterait sans nulle difficulté comme loi de droit universel.

Le Conseil adopta, le 17 septembre 1923, un projet de résolution préparé par M. de Rio Branco, par lequel il prend acte des renseignements qui lui sont fournis sur la protection des minorités, qui est assurée par la constitution esthonienne d'une manière conforme aux principes généraux de protection des minorités.

Il se réserva le droit de connaître à nouveau du statut des minorités en Esthonie dans le cas où celui-ci cesserait d'assurer l'application des dits principes généraux et de déférer à la C.P.J.I. les divergences sur des questions de droit ou de fait concernant la présente résolution.

En 1925 le problème de la généralisation commence à être posé devant la S.D.N. indépendamment de toute question connexe.

(7) *Journal Officiel*, 1922, p. 773.

(8) *Journal Officiel*, 1923, p. 1.361.

Le 14 septembre 1925, M. Galvanauskas (9), délégué de la Lithuanie, présente à l'Assemblée de la S.D.N. un projet de résolution en vue « de créer une commission spéciale chargée d'élaborer le projet d'une convention générale entre tous les Etats membres de la S.D.N., fixant leurs droits et devoirs communs envers les minorités ». Au cours de son exposé, M. Galvanauskas dit qu'il n'y aurait pas d'unité morale possible entre les membres de la S.D.N. tant que la souveraineté des uns sera limitée par un intérêt supérieur, alors que l'action des autres ne connaîtra pas cette même limite.

Cette proposition est renvoyée à la VI^e commission. Elle est appuyée par la Pologne et la Roumanie.

M. de Jouvenel (10) (France) la combat en disant que « si la France ne signe pas de pareils traités, c'est qu'elle n'a pas de minorités. Pour en trouver en France, il faudrait les inventer. Cette proposition ne présente donc pas d'intérêt pour elle, mais, dit-il, au cas où l'Assemblée l'adopterait ou une autre semblable, il suffirait d'un conseiller général ambitieux ou d'un avocat de province inoccupé pour en saisir la S.D.N.

La S.D.N. n'est pas faite pour susciter des discordes intérieures mais pour apaiser les discordes extérieures.

Il n'est pas mauvais qu'il reste des Etats impartiaux qui regardent la protection des minorités au point de vue général de l'humanité. »

Le vicomte Cecil (11) (Empire Britannique) est également hostile à la proposition lithuanienne; « vouloir étendre », dit-il, « la procédure suggérée au monde entier et charger la S.D.N.

(9) Actes de la VI^e Assemblée, p. 77.

(10) Actes de la VI^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 17.

(11) *Ibid.*, p. 17.

d'en surveiller l'application, ce serait imposer à celle-ci un fardeau sous lequel elle risquerait de succomber.

M. Hymans (Belgique) déclare (12) que les traités conclus pour assurer la protection des minorités sont des traités spéciaux qui ne concernent pas tous les Etats et que l'institution d'un pareil régime dans le monde, au lieu d'établir la paix, risquerait d'être la cause permanente de conflits et de luttes intérieures d'abord, de conflits internationaux ensuite.

M. Cippico (13) (Italie) est lui aussi hostile à l'introduction d'un nouveau mécanisme au sein de la Société.

M. Gavalnauskas retire sa proposition. Sa proposition, dit-il, a soulevé plutôt de la crainte que tout autre sentiment et les objections qui ont été formulées sont toutes d'ordre sentimental.

La conclusion qui se dégage de ces débats est bien nette. Les Etats qui ne sont pas liés par des traités des minorités n'entendent pas contracter de nouvelles obligations à ce sujet.

Dans son rapport présenté au Conseil le 25 décembre 1925, M. de Mello Franco considère (14) qu'un traité général de protection des minorités tel que l'a proposé M. Gavalnauskas serait sans objet pour la totalité des Etats américains, dont 19 sont membres de la S.D.N. « Je n'ai pas besoin de donner ici, fût-ce même à grands traits, un aperçu historique des dix-neuf nations américaines appartenant à la S.D.N., ni le schéma de leur structure juridique, pour montrer qu'il y a en Amérique, par rapport à la race, à la langue et à la religion, des caractères distinctifs qui forment chacun des peuples de ce continent.

L'uniformité de langue sur tout le territoire de chacun des Etats américains, la complète tolérance religieuse et l'assimi-

(12) Actes de la VI^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 19.

(13) *Ibid.*, p. 18.

(14) *Journal Officiel*, 1926, p. 141.

lation parfaite naturelle des courants d'immigration par la masse principale de la population de chacun de ces Etats y produisent des organismes nationaux dont l'unité collective est absolue, en y rendant par conséquent, impossible, l'existence des minorités dans le sens où celles-ci sont conçues pour avoir le droit à la protection de la S.D.N. »

En 1930, à la XI^e Assemblée, le problème se posa de nouveau. La généralisation semble avoir fait des progrès.

Devant la VI^e Commission de cette Assemblée, M. Zaleski (Pologne), en parlant de l'Allemagne, disait (15) : « Je ne doute point que la délégation allemande... nous déclarera dès maintenant que le gouvernement du Reich est prêt à signer immédiatement un traité des minorités et qu'il s'engage à se soumettre intégralement à toutes les prescriptions de la procédure en vigueur en matière de protection des minorités. »

Et voici la réponse que fit M. Curtius (16) (Allemagne) à M. Zaleski :

« Je ne sais pas si une extension du régime actuel de la protection des minorités serait possible dans les Etats d'outre-mer, en raison de la situation de ces pays. Mais je crois qu'en ce qui concerne l'Europe, il est parfaitement possible d'envisager cette extension. Je tiens même à déclarer que la délégation allemande est prête à discuter cette question dans un sens positif. »

Les partisans de la généralisation ont donc gagné l'Allemagne à leur cause. Mais ce n'est pas le seul résultat obtenu. Une impression favorable à la thèse de l'extension se dégage

(15) Actes de la XI^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 40.

(16) *Ibid.*, p. 42.

également du rapport de M. Motta (17) présenté au nom de la VI^e Commission à la XI^e Assemblée du 30 septembre 1930 :

« La thèse qui tend à généraliser le système de protection en l'étendant à toutes les minorités, sans distinguer entre celles qui sont protégées par les traités particuliers et les autres, a formé l'objet d'allusions insistantes et répétées. Il ne m'appartient pas d'exprimer mon avis comme rapporteur car les opinions et les sentiments des membres de la Commission sont sur ce point manifestement divergents. Il est cependant possible de faire à cet égard une constatation qui, semble-t-il, rallie l'unanimité : l'existence des traités des minorités et le fait que la S.D.N. doit veiller et veille à leur application contribuent à former un esprit nouveau. Cet esprit atteint, même à défaut de tout engagement juridique, par une sorte d'irradiation morale, aussi bien les Etats qui ont assumé des engagements conventionnels que les autres.

En 1931, le rapport présenté par le baron Yrjö-Koskinen au nom de la VI^e Commission, à la XII^e Assemblée, constate que les parties en présence maintiennent intégralement leur point de vue exposé à l'occasion de la XI^e Assemblée.

En 1932, devant la VI^e Commission de la XIII^e Assemblée, la Pologne reprend la question de la généralisation

La Pologne, la Grèce, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie ne voulaient pas que soient transmis à l'Assemblée ou à sa VI^e Commission les droits que les traités des minorités ont réservé exclusivement au Conseil. (Déclaration faite par M. Fottich (18) (Yougoslavie), au nom de ces Etats.)

Seule l'acceptation universelle d'un système uniforme de protection des minorités, dit M. Zaleski (19), pourrait l'amener

(17) Actes de la XIII^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 86.

(18) *Ibid.*, p. 35.

(19) *Ibid.*, p. 38.

à prendre en considération l'idée d'une commission d'experts chargés d'assister les comités de minorités. La haute mission de la S.D.N. dans le domaine de la protection des minorités ne pourra donner une satisfaction complète à la conscience morale universelle que lorsque deux conditions se trouveront préalablement remplies : 1) que toutes les minorités sans exception soient protégées; 2) que des revendications minoritaires ne puissent jamais être inspirées par des raisons étrangères à leur objet. Dans presque tous les pays on trouve des minorités à des degrés divers. La justice est une ou devrait être une pour toutes les minorités; seule une justice égale pourrait conférer à la S.D.N. l'autorité morale indispensable à son action.

M. von Rosenberg (20) (Allemagne) rappelle les paroles prononcées par le représentant de l'Allemagne en 1930 et d'où il ressort que l'Allemagne est disposée à discuter cette question dans un sens positif, à condition que tous les Etats européens soient d'accord pour assumer les mêmes obligations. L'Allemagne peut se prononcer dans ce sens d'autant plus facilement que pour sa part, elle est allée déjà très loin dans ce domaine, sans être tenue par aucun accord et avant son entrée dans la S.D.N. Les obstacles qui s'opposent à la généralisation du système des minorités n'ont donc pas leur origine en Allemagne et il y aurait lieu de porter l'effort plutôt sur les points où se manifeste une certaine résistance.

Les Assemblées se contentaient en général de prendre acte des rapports résumant les discussions et c'est tout le résultat.

L'année 1933 est importante, à plus d'un point de vue, pour l'évolution de l'idée de généralisation. L'avènement du national-socialisme en Allemagne a fait souffler un vent de folie sur

(20) Actes de la XIII^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 42.

ce pays. Des théories de race non prouvées ni même vraisemblables fournirent un programme au gouvernement responsable. Les vrais Allemands sont de race aryenne. Cette race douée de toutes les qualités doit dominer toutes les autres races qui lui sont inférieures; pour maintenir sa pureté, elle doit se défendre contre les influences étrangères. En vertu de ce dogme social que les savants les plus compétents non allemands déclarent dénué de toute base scientifique, les dirigeants et sous-dirigeants allemands, dès leur prise du pouvoir, se mirent à organiser leur défense conformément à l'esprit bien méthodique allemand.

On se défend probablement mieux en anéantissant son ennemi. L'Allemagne nationale-socialiste se découvrit subitement beaucoup d'ennemis. Les combattre tous, surtout ceux du dehors, elle se sentit trop faible encore. Mais en Allemagne même on pouvait faire quelque chose et on ne se le refusait pas.

Une guerre sans merci fut déclarée aux Juifs. On les rendait responsables de tous les malheurs réels et imaginaires qui s'étaient abattus sur l'Allemagne depuis la Grande Guerre. Non seulement ils furent victimes de violences graves, mais des lois vinrent successivement rendre leur situation économique impossible. Malgré l'indignation générale que ces persécutions soulevèrent dans tout le monde civilisé et qui s'exprima dans les parlements de France et de Grande-Bretagne, aucun gouvernement ne crût possible d'intervenir officiellement auprès de l'Allemagne. L'Allemagne n'est pas liée par des traités des minorités, et la façon dont elle traite ses sujets ne regarde qu'elle seule. L'absence d'une convention générale sur la protection des minorités se faisait donc vivement sentir.

La Pologne reprend la thèse de la généralisation des traités

des minorités lors de la discussion de l'affaire Bernheim (21) par le Conseil de la S.D.N. le 25 mai 1933. Dans sa pétition, votée le 12 mai 1933, Franz Bernheim, juif et citoyen allemand, résidant en Haute Silésie, conteste la validité de la législation de discrimination introduite en Allemagne à l'égard des Juifs, en ce qui concerne la Haute Silésie allemande, ce territoire étant soumis aux stipulations de la Convention germano-polonaise de Genève du 15 mai 1922. A cette occasion, le comte Raczyński, représentant la Pologne, membre du Conseil, déclare qu'il ne peut pas oublier les déclarations des représentants officiels du Reich faites à Genève même. M. Raczyński pense à celle de M. Curtius du 22 septembre 1930 et à celle de M. von Rosenberg du 6 octobre 1932 par lesquelles le gouvernement allemand a reconnu l'utilité de la généralisation de la protection des minorités et a déclaré même vouloir y participer activement. Pour les Etats ayant des engagements minoritaires, ils doivent apparaître surtout dans un moment comme celui-ci, où le besoin urgent de la protection des minorités se fait sentir ailleurs que chez eux, comme un système inégal, nettement contraire au principe de l'égalité des Etats. Partout, il existe des minorités et qui pourrait se porter garant qu'avec l'évolution de la vie publique dans tel ou tel pays, n'ayant pas souscrit à des engagements minoritaires, les minorités qui l'habitent n'auront jamais à se plaindre d'un traitement inégal ? Il y a un minimum de droits qui doit être garanti à tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion ou sa langue. Ce minimum devrait être soustrait aux répercussions, impossibles à prévoir, des fluctuations de la vie publique.

Devant la VI^e Commission de la XIV^e Assemblée l'idée de la

(21) *Journal Officiel*, 1933, p. 838.

généralisation fait réellement un pas en avant. Pour la première fois cette idée trouve des sympathies parmi les Etats non liés par des traités des minorités, notamment la Suède, l'Irlande, les Pays-Bas et jusqu'à un certain point la France. La Pologne elle-même présente une résolution concrète à ce sujet.

M. Sandler (22) (Suède) dit qu'il est persuadé qu'il faut examiner de près et sérieusement la possibilité et les modalités d'une transformation des principes déjà adoptés — il vise la résolution de 1922, le fameux « espoir » — en des engagements d'ordre juridique.

Le comte Raczyński (23), délégué de la Pologne, déclare que l'opinion du monde a pu constater, non seulement en théorie, que le système de la protection des minorités était mal équilibré, que fragmentaire et incomplet comme il est, il ne saurait arrêter ou rendre impossible de grandes injustices. C'est en vue de la réalisation d'une idée entièrement conforme à l'esprit du Pacte qu'il a l'honneur de soumettre à la VI^e Commission le projet de résolution suivant :

« L'Assemblée de la S.D.N.,

« Considérant que les traités des minorités actuellement en vigueur, ainsi que les déclarations sur la protection internationale des minorités, n'engagent qu'une partie des membres de la S.D.N., tandis que d'autres membres de la Société restent toujours libres de tout engagement juridique à ce sujet;

« Estimant qu'un tel état de choses assure la garantie internationale seulement à certaines minorités et laisse sans protection internationale les autres, qui ne sauraient en aucun cas faire appel à la S.D.N.;

« Considérant qu'une pareille distinction entre les minorités

(22) Actes de la XIV^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 28.

(23) *Ibid.*, p. 30.

protégées et non protégées se trouve en contradiction avec le sentiment d'équité et de justice;

« Tenant compte du fait que les minorités de race, de langue et de religion, qui ne sont pas couvertes par la protection actuelle des minorités et qui ont le même droit moral à la protection de la S.D.N. que les minorités protégées, se trouvent dans presque tous les pays européens et extra-européens;

« Affirme que les conditions actuelles de la protection internationale des minorités ne sont pas conformes aux principes fondamentaux de la morale internationale et estime qu'il y a lieu d'y remédier par la conclusion d'une convention générale sur la protection des minorités; cette convention devrait comporter les mêmes engagements pour tous les membres de la S.D.N. et devrait assurer la protection internationale à toutes les minorités de race, de langue et de religion;

« Prie en conséquence le Conseil de vouloir bien nommer une Commission d'Etude qui examinerait le problème et présenterait à la prochaine session de l'Assemblée un projet de convention générale sur la protection des minorités. »

M. Bénès (24) (Tchécoslovaquie) se rallie aux déclarations de MM. Sandler et Raczyński et se demande si l'on peut concevoir qu'un certain nombre d'Etats dont la conscience nationale et la fierté nationale, dont la solidité et la maturité politique grandissent tous les jours, et qui sont membres de la S.D.N., puissent demeurer dans une situation d'infériorité, politique et juridique, quand les mêmes conditions minoritaires, quelquefois sous une forme plus aiguë, se manifestent dans beaucoup d'autres Etats, quand les moindres détails de leur politique minoritaire font l'objet parfois de critiques, très souvent de

(24) Actes de la XIV^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 38.

vexations injustifiées et quand ce contrôle est exercé, ici et là, par des Etats dans lesquels le problème des minorités est posé dans toute son acuité sans être réglé.

Le représentant de la Roumanie, M. Antoniadé (25) trouve qu'il est paradoxal, lorsque des minorités de race et de religion sont privées à cause de leur race, du minimum de justice et de protection inhérents à toute société policée, lorsque de telles choses se passent non pas au bout du monde mais tout près de Genève, que l'on continuât à chicaner sur des questions de procédure. Il s'agit maintenant pour lui de quelque chose de plus ample et de plus sérieux, il s'agit d'une vraie charte de justice et d'humanité.

Le délégué de la Yougoslavie (26) soutient la même thèse. « A notre avis », dit-il, « l'Assemblée ne peut s'occuper du problème des minorités que comme d'un problème général, intéressant toute la S.D.N., qu'il s'agisse de minorités protégées ou non par des traités spéciaux. C'est le devoir même de l'Assemblée, devoir qu'elle ne saurait oublier, si ses discussions et ses décisions doivent avoir une force et une autorité morales, car les droits des minorités que nous nous sommes plu à déclarer comme étant des droits sacrés ne peuvent dépendre de l'existence d'une convention spéciale ou s'arrêter à telle ligne de frontière. Tant que la protection de ces droits ne sera pas devenu l'objet d'un engagement juridique obligeant tous les Etats membres de la S.D.N., nous ne saurions accepter aucune extension nouvelle de nos obligations qui accentuerait encore cette inégalité injustifiée. Quand cette condition sera réalisée, nous pourrions alors discuter, sur ce plan général, toutes améliorations de procédure et tous perfectionnements de garantie.

(25) Actes de la XIV^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 46.

(26) *Ibid.*, p. 55.

M. O. Kelly (27) (Etat libre d'Irlande) affirme que selon la délégation irlandaise, la meilleure méthode pour régler le problème des minorités en Europe serait l'adoption d'une convention générale à laquelle adhéreraient tous les Etats.

M^{me} Kluyver (28) (Pays-Bas), de son côté déclare que la délégation néerlandaise ne serait que trop heureuse si, par une généralisation des obligations assumées en matière de minorités, certains apaisements pouvaient être apportés et si la tâche de la S.D.N. dans ce domaine pouvait être facilitée.

L'Allemagne continue à ne pas s'opposer à la généralisation tandis que la Grande-Bretagne et l'Italie maintiennent leur hostilité à toute extension.

Mais le camp des partisans d'une extension se trouve renforcé par l'adhésion de la Suède, de l'Irlande et des Pays-Bas. La France elle-même se trouve jusqu'à un certain point gagnée à cette cause, au moins en ce qui concerne l'extension des obligations morales de protection des minorités.

Le 3 octobre 1933, à la V^e séance de la VI^e Commission, M. le sénateur Béranger (29) déclare que le Conseil de la S.D.N., en examinant l'affaire Bernheim, et ayant constaté que la loi générale allemande constituait une infraction à la Convention germano-polonaise, a en même temps établi qu'elle était en contradiction formelle avec les principes posés par les traités qui régissent la protection des minorités.

Cette loi générale allemande de discrimination serait également contraire à la résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922.

A cela le délégué allemand (30) répondit que le problème

(27) Actes de la XIV^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 44.

(28) *Ibid.*, p. 46.

(29) *Ibid.*, p. 28.

(30) *Ibid.*, p. 41.

juif en Allemagne est un problème spécial en son genre qui ne saurait être traité tout simplement comme une question ordinaire de minorités. Il a ajouté qu'il était surprenant que l'idée d'une application générale de la protection des minorités et sa prétendue non observation par l'Allemagne fût soulevée précisément par le représentant d'un pays qui s'est lui-même prononcé contre la généralisation de cette idée et qui s'est énergiquement opposé à toute réalisation juridique de la protection des minorités.

Le délégué allemand cite la déclaration faite par M. Briand en 1930.

Dans sa réplique, M. Béranger (31) présente un texte de résolution qui se compose de deux parties. La première affirme la résolution de 1922. La deuxième vise à exclure la discrimination faite entre les minorités.

Voici le texte du projet de résolution :

« L'Assemblée :

« Réaffirme solennellement la recommandation adoptée par l'Assemblée du 21 septembre 1922 et proclame que les Etats qui ne sont liés vis-à-vis de la S.D.N. par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités de race, de religion ou de langue, sont néanmoins tenus dans le traitement de ces minorités au moins au même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil;

« Considère qu'elle ne saurait admettre comme fondée une interprétation des traités des minorités ou de la recommandation ci-dessus qui excluerait certaines catégories de citoyens du bénéfice des dispositions visant dans les traités, tous les ressortissants « sans distinction de race, de langue ou de religion ».

(31) Actes de la XIV^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 48.

La délégation allemande n'a accepté que la première partie.

L'année 1934 est la dernière de notre exposé sur l'histoire de la généralisation des traités des minorités.

§ 3. — *Attitude récente de la Pologne*

Au cours de cette année, le problème qui nous occupe a été posé d'une façon très aiguë devant la S.D.N. et l'opinion mondiale.

Et c'est encore la Pologne qui en a pris l'initiative. Cela peut paraître naturel si l'on a présent à l'esprit l'intérêt que cet Etat porte au mouvement de la généralisation. Mais ce qui a désagréablement surpris et ne peut que desservir la cause que la Pologne défend, c'est la déclaration de M. Beck affirmant que son pays refusera désormais de se soumettre au contrôle de la S.D.N. tant qu'il n'y aura pas de système général et uniforme de la protection des minorités.

La Pologne a demandé, le 10 avril 1934, l'inscription à l'ordre du jour de la XV^e Assemblée d'une motion concernant la généralisation de la protection internationale des minorités. La VI^e Commission devait siéger le 20 septembre 1934. Pourquoi M. Beck crut-il nécessaire d'adresser son ultimatum le 13 septembre, c'est-à-dire avant que la proposition polonaise ait pu être discutée ?

La nouvelle proposition polonaise d'avril 1934 est la même que celle qu'elle a présentée à la VI^e Commission de la XIV^e Assemblée, sauf en ce qui concerne ses conclusions dont voici la teneur (32) :

« L'Assemblée décide de convoquer à cet effet une confé-

(32) Actes de V^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 38.

rence internationale composée de tous les membres de la S.D.N. et chargés d'élaborer une Convention Générale sur la protection internationale des minorités;

« Et prie le Conseil de bien vouloir prendre les mesures appropriées pour la convocation de ladite Conférence dans un délai rapproché et en tout cas au cours de six mois à compter de la clôture des travaux de la session actuelle de l'Assemblée. »

Cette idée d'une pareille réunion se heurte à l'hostilité générale des adversaires de la généralisation. Ils en font habilement ressortir les inconvénients :

Pourquoi, demandent-ils, convoquer actuellement une conférence internationale. après tant d'autres, qui, étant donné les positions prises par les diverses puissances, est condamnée à un échec qui portera atteinte au prestige de la S.D.N. ?

Nous allons exposer d'une façon complète comment la question s'est récemment posée devant la S.D.N.

Nous avons déjà mentionné la nouvelle proposition polonaise par laquelle l'offensive a débuté.

Voici, *in extenso*, le discours de M. Beck tenu le 13 septembre 1934 à la XIV^e Assemblée de la S.D.N. (33) :

« Le Gouvernement polonais, de par l'initiative qu'il a prise au printemps de cette année, est responsable du débat sur le problème de la protection internationale des minorités qui va s'ouvrir au cours des travaux de cette Assemblée. C'est en répondant à ce devoir que j'ai l'honneur de faire à cette place en réunion plénière un exposé de la position de mon Gouvernement par rapport à ce problème. Je m'efforcerai de le faire aussi brièvement que possible.

(33) Actes de la XV^e Assemblée, séances plénières, p. 42.

« Il est utile, je crois, de rappeler ici que la question qui se pose devant la Société et qui demande impérieusement une solution, n'est pas nouvelle. Dès le début de l'existence de la Société, elle était virtuellement ouverte. Déjà, en 1922, une proposition formelle de généralisation du système des garanties internationales des droits des minorités fut soumise à la III^e Assemblée. Elle a eu pour résultat le vote d'un vœu bien connu (car il a été cité à maintes occasions depuis cette date) qui, il y a douze ans, pouvait être interprété comme un premier pas. Ce début, plein de promesses, ne fut cependant suivi d'aucune réalisation.

« Et pourtant, les initiatives n'ont pas manqué. Au contraire, depuis lors, plusieurs Etats ont tenté l'effort de convaincre l'Assemblée de la nécessité absolue de redresser la faute initiale qui viciait tout le système jusqu'à sa base. Le Gouvernement polonais n'a cessé de rappeler avec persévérance et aussi avec une patience que, pendant des années, rien ne semblait pouvoir user, l'urgence d'une réforme radicale. Je me bornerai à citer le grand débat qui s'est déroulé à la VI^e Commission de la XI^e Assemblée au cours duquel le Gouvernement polonais a adressé un appel pressant aux membres de l'Assemblée en leur demandant d'accepter le contrôle uniforme et général du traitement qu'ils réservent à leurs minorités de langue, de race et de religion. Cet appel s'est heurté à une fin de non-recevoir.

« Le Gouvernement polonais a réitéré cet appel à l'Assemblée de l'année dernière en présentant cette fois une motion formelle. Le débat qui a suivi l'initiative de mon Gouvernement est assez récent pour que je puisse me dispenser d'y revenir. Il a été profondément décevant. A part quelques délégués qui ont indiqué d'une manière entièrement désintéressée, la façon dont leurs pays interprétaient les devoirs élevés incombant aux membres de la S.D.N. et que je tiens à remercier très chaleu-

reusement à cette place, le Gouvernement polonais s'est heurté à un refus qui, pour être insuffisamment motivé, n'en a été que plus décidé. Cette attitude, dictée sans doute par la crainte éprouvée généralement de voir la S.D.N. suivre de trop près le cours de la politique intérieure de ses membres, témoignait cependant d'une incompréhension regrettable de la situation internationale et, en particulier, du sentiment de malaise qui ne cesse de grandir dans certains pays auxquels le système de la garantie de la Société est appliqué.

« Le système actuel de la garantie par la S.D.N. et ses organes des droits de minorités, étudié dans son ensemble, présente l'aspect d'une construction mal équilibrée, élevée au hasard et fondée sur des paradoxes politiques.

« Un coup d'œil jeté sur le système de garantie appliqué au régime des minorités dans les différents pays soumis à cette garantie suffit pour constater son caractère disparate; certains engagements ont pris la forme de traités; d'autres de simples déclarations (du reste nullement identiques); certains prévoient le recours obligatoire à la Cour Permanente de Justice Internationale; d'autres réservent le droit de contrôle au seul Conseil de la S.D.N.

« Les raisons de cette incohérence s'expliquent peut-être par des circonstances politiques fortuites. Certaines obligations par exemple ont été imposées aux Etats comme condition « sine qua non » de leur admission au sein de la S.D.N. On peut même ajouter que l'étendue de ces engagements dépendait de l'énergie plus ou moins grande que les Etats candidats à l'admission mettaient à en discuter les termes. En d'autres cas, des conditions de ce genre n'étaient pas imposées aux Etats candidats, quelle que soit d'ailleurs la situation de leurs minorités de tout ordre.

« L'existence d'engagements minoritaires ou l'absence de ces

engagements, leur portée, etc., ne trouve de justification plausible ni dans la situation réelle des minorités dans les Etats membres de la S.D.N. ni dans la situation internationale et dans le degré de civilisation de ces Etats. Et ce sont pourtant ces deux seuls critères, et non des circonstances purement fortuites et périmées, qui auraient pu à l'extrême rigueur expliquer, sinon justifier, l'existence d'un régime d'exception, contraire au principe sur lequel repose la S.D.N., celui de l'égalité de ses membres.

« L'application du système tel qu'il existe s'est avéré complètement décevante. Il n'a pas profité aux minorités, mais grâce à son application trop souvent abusive et étrangère à l'esprit des traités, il a servi largement comme un moyen de propagande diffamatoire contre les Etats qui lui étaient astreints, et aussi comme moyen de pression politique exercée par des Etats qui, sans être liés eux-mêmes, usaient de la prérogative de participer au contrôle.

« La situation paradoxale d'un régime d'exception greffé sur l'organisme de la S.D.N. qui tire sa justification politique de son universalité même et du principe démocratique de l'égalité appliqué au domaine du droit public, ne saurait durer sans compromettre d'une manière irrémédiable les assises morales sur lesquelles la Société fut érigée en 1919.

« J'adresse aujourd'hui un appel pressant à cette haute Assemblée pour lui demander de redresser les fautes d'omission du passé et de créer une base solide, claire et uniforme sur laquelle le système de la protection internationale des minorités serait érigée d'une façon définitive et durable.

« En demandant, dès le printemps de cette année, l'inscription à l'ordre du jour de la XV^e Assemblée de la motion concernant la généralisation de la protection internationale des minorités, le Gouvernement polonais a proposé à l'Assemblée de se

prononcer sur deux questions : en premier lieu, sur la reconnaissance immédiate de la nécessité d'une convention générale sur la protection des minorités; en deuxième lieu, sur la convocation à cet effet d'une conférence internationale.

« Le Gouvernement polonais attendra une réponse claire et libre de tout équivoque à ces deux questions.

« Si la réponse est positive, il offrira son concours le plus complet à l'élaboration des textes nécessaires en vue d'une convention générale. Mon Gouvernement considère comme naturel qu'en établissant des règles générales, la Conférence prenne en considération les conditions spéciales des autres continents.

« Les informations qui me sont parvenues depuis l'Assemblée de l'année dernière ne sont pas faites pour m'inspirer de l'optimisme. On m'assure que l'opinion de la plupart des gouvernements représentés ici n'a pas évolué. Je désire pourtant me tromper, car de toute évidence, une solution s'impose.

« En attendant une mise en vigueur d'un système général et uniforme de la protection des minorités, mon Gouvernement se voit obligé de se refuser, à partir d'aujourd'hui, à toute collaboration avec les organes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application par la Pologne du système de la protection des minorités.

« Il va sans dire que la décision du Gouvernement polonais n'est nullement dirigée contre les intérêts des minorités. Ces intérêts sont et resteront protégés par les lois fondamentales de la Pologne qui assurent aux minorités de langue, de race et de religion leur libre développement et l'égalité de traitement. »

Ce discours contient deux points essentiels : la proposition de généralisation et le refus de continuer à se soumettre au contrôle de la S.D.N. à cet égard.

Sir John Simon (34) et M. Barthou (35) n'ont pas de peine à démontrer qu'il n'y a aucun lien nécessaire entre ces deux points, et que indépendamment de la suite susceptible d'être donnée à la proposition concernant la convocation d'une conférence internationale, la Pologne, ni aucun autre Etat ne saurait, par une action unilatérale, se libérer d'obligations assumées sous forme contractuelle.

La proposition elle-même fût amplement débattue devant la VI^e Commission. Quant à la déclaration faite à l'Assemblée par M. Beck concernant la collaboration de son pays avec les organes de la S.D.N. en matière de protection des minorités, le délégué polonais, le comte Raczynski (36) a, dès le début, contesté à la VI^e Commission la compétence d'en connaître. Ces débats permirent à de nombreuses délégations d'exposer leur point de vue.

Les arguments invoqués, de part et d'autre, n'ont pas varié et le résultat auquel on a abouti non plus, puisque la proposition a été retirée. Nous reproduisons cependant les principaux afin de donner un aperçu précis de la position actuelle du problème.

Le délégué de Pologne a déclaré que les Etats minoritaires n'étant pas les seuls où il existe des minorités de langue, de race ou de religion, il faut étendre le régime de protection des minorités organisé par les traités, si ce régime est reconnu bon.

Se refuser à le faire équivaldrait à reconnaître ce régime comme l'expression de l'inégalité juridique des Etats, inégalité sans rapport avec leur niveau de développement et leur importance dans la vie internationale. Si la généralisation est consi-

(34) Actes de la XV^e Assemblée, séances plénières, p. 46.

(35) *Ibid.*, p. 47.

(36) Actes de la XV^e Assemblée, P.-V. de la VI^e Commission, p. 38.

dérée, par les Etats non soumis à ces traités, comme un danger pour l'unité nationale ou pour la souveraineté des Etats, ces arguments s'appliquent à plus forte raison aux traités existant en tant que régime d'exception.

Pour discuter plus utilement il laissera, à dessein, de côté, le problème plus compliqué des conditions existant dans les continents autres que l'Europe.

Le délégué de la Pologne a contesté la valeur des arguments historiques qui voudraient justifier le régime existant par des raisons périmées n'ayant rien de commun avec la situation internationale actuelle.

Le point de vue de la Pologne est appuyé par les mêmes Etats que ceux qui l'ont soutenu l'année précédente, auxquels s'est jointe la Suisse.

Les adversaires de la généralisation ont fait valoir que les auteurs des traités de paix ont eu l'intention d'établir un droit régional afin de répondre à un point particulier et non des principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle.

A ce propos, M. Eden (37), délégué du Royaume-Uni, a cité un passage du rapport du comité des minorités adopté par le Conseil lors de sa session de Madrid de 1929 :

« Il convient de signaler immédiatement que les auteurs des traités n'ont nullement eu l'intention d'énoncer des principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle. Ils n'ont jamais considéré la possibilité d'appliquer à tous les Etats du monde le principe général de la tolérance religieuse; ils n'ont pas non plus établi de principes généraux, d'une application universelle, en ce qui concerne le gouvernement des peuples étrangers qui pourraient être compris dans le territoire ou

(37) Actes de la XV^e Assemblée. P.-V. de la VI^e Commission, p. 58.

les possessions coloniales des divers Etats. Toute question de ce genre a été entièrement en dehors du domaine des attributions de la Conférence de la Paix. Si l'on avait pris des dispositions de cette nature, on n'aurait pu le faire que lors de l'élaboration du Pacte de la S.D.N.; or, comme nous l'avons vu, de telles dispositions ont été délibérément écartées du Pacte. La Conférence avait à s'occuper d'un certain nombre de problèmes d'un caractère purement local, qui se posaient seulement dans certaines régions particulières de l'Europe, mais qui d'autre part, en raison de la situation politique du moment, étaient graves, urgentes et ne pouvaient être négligées. »

Vouloir imposer le système actuel de protection des minorités à des pays sur le territoire desquels il n'existe pas de populations différentes au point de vue de la race, de la langue ou de la religion, ou qui ont résolu au cours de leur histoire les rapports entre ces populations, équivaldrait à créer dans ce pays un problème artificiel.

Il a paru également paradoxal à certaines délégations de voir les Etats minoritaires se plaindre de la défectuosité du système en vigueur et proposer la généralisation de cette protection.

Mais ce paradoxe n'est qu'apparent.

La défectuosité du système actuel tient à deux causes; la première c'est l'agencement lui-même des traités des minorités et la deuxième c'est que ces traités sont limités à certains Etats seulement.

Les adversaires de la généralisation ont raison lorsqu'ils disent que la forme des traités n'est pas éternelle et que le Conseil de la S.D.N. est compétent pour les reviser. Là où ils nous paraissent avoir tort, c'est lorsqu'ils reprochent à la Pologne de vouloir établir un lien entre le caractère défectueux du système actuel et la nécessité de la généralisation.

En réalité, la Pologne réclame la généralisation d'un système de protection qui serait établi par une conférence internationale et non le système de protection actuel qui, à son avis, est décevant.

Considérée sous cet aspect, la situation est moins paradoxale que certaines délégations le prétendaient.

D'autres délégations ont tenu à déclarer que l'existence des clauses minoritaires à charge de certains pays seulement n'implique pas à priori l'idée d'une hiérarchie quelconque entre les Etats membres de la S.D.N.

Comment alors caractériser la situation existante ? En ne contestant pas l'affirmation que chaque Etat a des minorités, et en considérant, ce qui est certainement vrai, que dans chaque Etat des minorités sont, pour les raisons les plus diverses, susceptibles d'apparaître (38), il est difficile d'expliquer, si l'on n'invoque pas la notion de hiérarchie, pourquoi certains Etats seuls sont soumis aux traités des minorités.

Certaines délégations ont exprimé la crainte qu'en étendant les obligations minoritaires on ne finisse par étouffer en réalité toute protection minoritaire.

Pourtant les minorités elles-mêmes ne le redoutent pas.

Le Congrès des Nationalités européennes, représentant les intérêts de la grande majorité de toutes les nationalités en Europe, s'est occupé lors de sa réunion de Berne de la proposition polonaise concernant la généralisation du droit des minorités. Ce Congrès a décidé à l'unanimité d'appuyer la proposition de généralisation, au moins en ce qui concerne l'Europe, de même de combattre énergiquement toutes les attaques dirigées contre les traités des minorités existants, pour le cas où la généralisation ne serait pas réalisable actuellement.

(38) Voir l'exemple de l'Allemagne.

L'idée de la généralisation des traités des minorités a été favorablement accueillie par plusieurs associations internationales qui touchent de très près à la S. D. N., comme l'Union Internationale des Associations pour la S. D. N. et l'Union inter-parlementaire.

« Il est évident », dit le rapport du Président de la Commission des minorités de l'Union Internationale, sir Willoughby Dickinson, « que le fait que certains Etats échappent à ces obligations alors que d'autres y sont soumis, rend doublement difficile la tâche de ceux qui croient désirable de renforcer ces obligations. Tant que les nations civilisées se trouvent placées dans un état d'infériorité par rapport à d'autres nations, les premières résisteront à l'application de règles dont elles voient leurs voisins dispensés ».

Voici également la résolution votée par le Congrès de Montreux de l'Union Internationale de 1933 :

« La XVII^e Assemblée,

« Ayant étudié, suivant une proposition de la League of Nations Union, la question de garantie des droits des minorités acceptée par la S. D. N. et attirant l'attention sur le rapport ci-joint...

« Constatant l'existence des obligations de tous les Etats au sujet des droits des minorités résultant soit des traités, soit des déclarations, soit de la résolution de la III^e Assemblée de la S. D. N. du 21 septembre 1922 ;

« Rappelant la résolution de la XIII^e Assemblée de l'Union en 1928, à La Haye », — dans cette même résolution l'Union a demandé que les dispositions juridiques des traités des minorités soient incorporées dans le Pacte de la S. D. N.

« Et tenant compte du fait que la succession des événements montre toujours mieux la nécessité d'une généralisation

et de la constitution pour l'ensemble des problèmes, d'une commission permanente des minorités ;

« Invite la S. D. N. a prendre les mesures nécessaires pour rendre efficace la garantie des droits des minorités. »

De son côté, l'Union Interparlementaire à la XXI^e conférence, tenue en 1923 à Copenhague, fait sienne la résolution suivante :

« La XXI^e Conférence Interparlementaire, considérant qu'il y aurait à faire adopter, comme principes reconnus par le droit international, les droits et devoirs fondamentaux des minorités ethniques et religieuses, et de faire admettre ces principes dans le droit public des Etats à régime représentatif :

« Prie les groupes de saisir leurs gouvernements respectifs de la déclaration ci-jointe, des droits et devoirs des minorités ;

« Et charge le Bureau interparlementaire de transmettre cette déclaration à la S. D. N. en vue de l'élaboration d'une convention générale entre les Etats sur la base des principes énoncés dans la déclaration. »

L'exposé des arguments pour et contre la généralisation serait incomplète si nous en restions là. On pourrait croire que les arguments invoqués contre la généralisation sont dus uniquement à l'égoïsme des Etats non soumis aux traités des minorités. Il n'en est rien. Certains spécialistes y sont hostiles pour d'autres raisons. Voici ce que dit par exemple le Professeur Kraus (39) :

« Même aujourd'hui l'on émet souvent la prétention d'interpréter les dispositions sur les minorités dans un sens restrictif, ces clauses étant considérées comme limitatives de la souveraineté de l'Etat. Cette tendance pourra facilement se faire jour lors d'une codification générale, laquelle aboutirait ainsi

(39) *Minderheitenschutz*, 1927.

non pas à l'assimilation, mais au rétrécissement (*Einschrumpfen*) du droit minoritaire actuel.

« Mais la codification comporterait encore un autre danger, beaucoup plus grave : celui d'acculer le droit minoritaire à l'uniformité (*Schablonisierung*). Or, justement dans ce domaine, il s'agit avant tout d'éviter l'uniformité.

« Il est manifestement injuste de traiter les enclaves de minorités comme les minorités de frontières. Il ne serait pas conforme à la justice matérielle, ni aux exigences de la vie, de traiter une minorité fortuite, dispersée (*Sprenkelminorität*) comme une minorité compacte, établie dans une région déterminée (*Siedelungsminorität*). On ne peut traiter une grande partie de la population comme des petits groupes dispersés (*versprengte Gruppen*). Il faut aussi prendre en considération le fait qu'une minorité constitue la fraction d'une grande nation organisée ailleurs en Etat. Et avant tout, une minorité d'une culture inférieure (*mindere Kultur*) n'a pas en face d'un Etat formé par une nation possédant une haute culture (*hochkultivierte Staatnation*) les mêmes prétentions que peuvent élever des nationalités d'une haute culture habitant parmi les Etats formés de nations moins cultivées (*minder kultivierte Staatnationen*). Enfin, le fait qu'une minorité assume vis-à-vis d'un Etat la posture d'irrédentiste doit aussi influencer sur son traitement. »

Il arrive à la conclusion que la *différenciation* nécessaire dans le traitement des minorités ne devrait pas être entravée par une codification qui raidirait prématurément (*vorzeitige Erstarrung*) tout le droit minoritaire. A une codification générale du droit matériel, l'auteur préférerait la conclusion de *conventions réciproques bipartites* permettant aux Etats de tenir compte de leurs besoins individuels et de leurs particularités respectives.

M. le Professeur Rauchberg (40) croit, en se plaçant au point de vue historique, qu'il semble impossible que la protection des minorités évolue dans le sens de la généralisation et de l'unification.

Les puissances qui ont imposé la protection des minorités aux nouveaux Etats n'éprouvent pas le même intérêt pour les minorités qui n'ont pas été soumises à une nouvelle souveraineté. Et les Etats non encore liés, n'accepteraient que difficilement un contrôle international, craignant des tendances séparatistes.

Mais il y a aussi de grandes difficultés d'ordre juridique. La similitude des cultures dans les pays européens où fonctionne le régime minoritaire a seule permis de lui donner un caractère uniforme. Il serait impossible d'étendre ce régime à tous les pays du monde. La codification devrait donc se borner à un *programme minimum* et porterait ainsi préjudice aux minorités qui dans ces pays possèderaient déjà des droits plus élevés.

La généralisation entrerait fatalement en conflit avec les problèmes mondiaux de l'immigration et des rapports entre la race blanche et les races de couleur.

Il faudrait trouver au préalable une définition de la notion de la minorité, une formule applicable à tous les Etats, ce qui semble fort difficile. Le critère basé sur la race et la religion ne serait guère utile, ces distinctions n'ont plus d'intérêt. Restent la nationalité et la langue. Or, il est à prévoir que les Etats non encore liés par les traités verront d'un esprit défavorable toutes les tentatives de porter devant un forum international les questions concernant des nationalités ou langues

(40) *Die Reform des Minderheitenschutzes*, 1930.

non encore assimilées — questions qu'ils traitent comme des problèmes de leur politique intérieure.

M. Mandelstamm (41) préconise le système de l'extension graduelle du régime minoritaire. Voici sa proposition :

« Seule la S. D. N., sous la garantie de laquelle les traités ont placé un certain nombre de minorités, aura compétence pour reconnaître, le cas échéant, l'existence, dans le sein de l'un de ses membres, d'une nouvelle minorité susceptible de bénéficier de la même garantie internationale.

2) Cette reconnaissance sera prononcée par l'Assemblée Générale de la S. D. N. sur la base d'une enquête organisée sous les auspices du Conseil de la S. D. N.

3) L'existence de la nouvelle minorité sera constatée par les enquêteurs internationaux, sur la base de la déclaration des individus intéressés, contrôlés au point de vue de la liberté de l'expression des votes. »

§ 4. — *Explication de la récente attitude de la Pologne.*

Nous avons vu que ni M. Beck devant l'Assemblée, ni M. Raczynski devant la VI^e Commission n'ont justifié, au point de vue juridique, la nouvelle attitude de la Pologne.

Voici comment M. le professeur Cybichowski (42) justifie la dénonciation des traités des minorités :

I. - *La validité du traité.*

Bien que le traité des minorités stipule qu'il entre en vigueur en même temps que le Traité de Versailles, il est bien entendu

(41) Rapport présenté en 1925 à l'Institut du Droit International.

(42) *Völkerbund und Völkerrecht*, p. 467.

que, malgré cette stipulation, il a besoin d'être ratifié, besoin dont il parle d'ailleurs lui-même. Il n'y a aucun doute que l'entrée en vigueur simultanée des deux traités dépend de leur ratification.

D'après les principes du droit des gens, qui sont généralement reconnus, un traité qui a besoin d'être ratifié doit l'être de tous les contractants. Or les Etats-Unis, une des cinq puissances signataires du traité, ne l'ont pas ratifié, par conséquent, d'après le droit des gens, le traité des minorités n'a pas pu acquérir un caractère obligatoire.

Il est vrai que la Pologne a publié ce traité dans le *Journal des Lois* et qu'elle l'a exécuté pendant des années, mais cela n'avait pas eu lieu en vertu d'une obligation du droit des gens, incombant à la Pologne, mais par sa libre volonté.

Si un Etat exécute un traité en vertu d'une décision unilatérale, il peut également le dénoncer par une décision unilatérale.

II. - *La dénonciation du traité des minorités.*

Il est d'une durée indéfinie et ne contient pas de clause relative à la dénonciation. Il est évident qu'un tel traité peut quand même être dénoncé.

L'auteur cite F. Despagnet (43) qui dit : « Faute de clause relative à la faculté de dénonciation, celle-ci n'en existe pas moins en faveur des Etats contractants. » Et comme cause de dénonciation, également Despagnet : « quand l'observation d'un traité est devenue compromettante pour l'existence politique ou économique d'un pays » (44). Il invoque également deux

(43) *Com. de D. I. public*, éd. IV, 1910, p. 707.

(44) *Ibid.*, p. 708.

autres auteurs : Liszt et Mérignhac, partisans de la clause *rebus sic stantibus*.

En 1919 la Pologne n'avait pas de législation minoritaire, ce qui déterminait les grandes puissances à créer une protection contractuelle : elles n'agissaient même pas de leur propre initiative (*aus eigenem Antriebe*), mais sous l'influence des intrigues (*Umtriebe*) d'organisations juives qui visaient de restreindre la souveraineté polonaise. La création de la législation minoritaire polonaise a enlevé la raison d'être aux traités des minorités suivant l'adage : *cessante causa legis cessat lex ipsa*.

La Pologne a signé le traité des minorités dans la conviction que ses principes deviendront le droit général européen.

De la lettre de M. Clemenceau, du 26 juin 1919, il résulte que les principales puissances s'étaient engagées d'assurer à la Pologne la possession tranquille de son territoire en renforçant la S. D. N. Jusqu'à maintenant ces Puissances n'ont pas exécuté leurs obligations et lorsque la Pologne avait à combattre, en 1920, contre la Russie, aucune aide ne lui a été accordée.

III. - Art. 93 du Traité de Versailles.

D'après cet article la Pologne doit contracter avec les cinq grandes puissances, mais pas avec une partie de ces puissances.

On a déduit de l'article 93 que dans le cas d'une dénonciation du traité des minorités, le Traité de Versailles aussi perdrait sa valeur. Cette affirmation, que personne n'a même essayé de démontrer sur le terrain du droit des gens, est inconcevable pour un juriste ; car bien que les deux traités de Versailles devaient entrer en vigueur simultanément, il n'est nulle

part stipulé que le caractère obligatoire (*Verbindlichkeit*) de l'un dépendrait de l'autre.

IV. - *Déclaration de M. Beck, du 13 septembre 1934.*

D'après le droit des gens la Pologne n'est pas liée par le traité des minorités et a le droit de dénoncer ce traité ; en général un contrat non-valable n'a pas besoin d'être dénoncé, mais dans ce cas c'était nécessaire, car la Pologne, ayant observé jusqu'ici le traité des minorités, devrait manifester un changement d'attitude. En Pologne on ne considère pas que la déclaration de M. Beck équivaut à une dénonciation et par conséquent n'a pas été publiée dans le *Journal des Lois* où le traité des minorités avait été publié. Ces stipulations continuent donc à être valables.

Etant donné que le droit minoritaire polonais a une plus grande portée que le traité des minorités, les minorités n'ont pour la plupart pas ressenti, comme une perte considérable, la disparition du contrôle de la S. D. N.

M. Cybichowski en reprenant l'argumentation, que M. Titulescu a développé devant l'Académie Diplomatique de Paris le 15 mars 1929, soutient que le traité des minorités n'a pu acquérir un caractère obligatoire du fait que les Etats-Unis, une des cinq puissances signataires du traité, ne l'ont pas ratifié.

Il est certain que la présence des E. U. A. parmi les puissances signataires du traité des minorités, ait contribué à décider la Pologne à accepter ce traité. On peut même admettre que l'absence de ratification des traités de Versailles par les E. U. A. constitue un vice originaire. Mais de là à conclure à l'inexistence des traités est un peu osé.

En effet, quelle est la situation qui résulte du refus du sénat américain de ratifier les traités de Versailles ? Les quatre puis-

sances signataires qui restent continuent à considérer les traités comme valables. La Pologne, non seulement n'invoque pas la nullité, mais l'exécute et collabore activement avec le Conseil dans ce domaine pendant quinze ans. Est-ce que le vice originaire n'est pas couvert maintenant ?

M. Cybichowski invoque la clause *rebus sic stantibus* et l'adage *cessante causa legis cessat lex ipsa*.

L'article 12 du traité des minorités tient compte de la clause *rebus...* et prévoit une procédure spéciale, mais non pour dénoncer, mais pour modifier le traité. Cet article a donc entendu limiter l'usage de cette clause.

L'adage *cessante causa legis...* ne paraît pas pouvoir être utilisé ici. Un adage est de formation coutumière et ne peut être invoqué qu'à défaut des stipulations expresses. La création de la législation minoritaire polonaise, dit M. Cybichowski, a enlevé la raison d'être aux traités des minorités. Cela n'est pas un argument, car ces lois peuvent être abrogées ou d'autres, restreignant la portée de ces dernières, peuvent être créées. D'ailleurs les traités des minorités considèrent que la protection par les lois nationales n'est pas suffisante. Car à la différence de ce qui se passe pour la protection des ressortissants, en tant qu'habitants, où les traités imposent aux Etats de considérer ces obligations comme lois fondamentales, soustraites au contrôle de la S. D. N., ils placent les obligations minoritaires proprement dites sous la garantie de la S. D. N.

M. Cybichowski affirme que la disparition de la garantie de la S. D. N. n'a pas été ressentie par les minorités comme une perte considérable. Nous reconnaissons que depuis 1926 les gouvernements polonais traitent mieux leurs minorités que ne le faisaient les gouvernements antérieurs. Mais les gouvernements changent plus vite que n'évolue la mentalité d'un

puissant parti réactionnaire qui était déjà au pouvoir et qui est susceptible d'y revenir.

Section II. — *La généralisation des droits de l'homme.*

§ I. — *Généralités.*

En raison des difficultés, qui pour le moment semblent insurmontables, rencontrées par le mouvement de la généralisation de la protection des minorités, un mouvement parallèle est né, celui de la généralisation internationale des droits de l'homme.

Si l'on examine les traités des minorités, on constate que les Etats signataires ont contracté deux sortes d'obligations.

Des obligations envers tous les habitants du pays en ce qui concerne la protection de la vie et de la liberté et l'exercice de leur religion et des obligations envers leurs ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue.

Seules les obligations minoritaires présentent un intérêt international, c'est-à-dire qu'elles sont placées sous la garantie de la S. D. N.

Les obligations, par contre, qui visent tous les habitants sont seulement reconnues par l'Etat comme lois fondamentales qui ne peuvent être contredites par aucune autre loi.

Le mouvement pour la généralisation des droits de l'homme trouve son point de départ dans l'art. 2 du traité des minorités signé par la Pologne le 28 juin 1919 :

Article 2 :

« Le gouvernement polonais s'engage à accorder à tous les

habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

« Tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. »

Cet article 2 se retrouve également dans les autres traités des minorités.

Par ces traités, les Puissances Alliées et Associées ont donc créé un droit humain qui est reconnu, sans distinction, aux membres des minorités comme à ceux de la majorité. Il constitue pour tout être humain, résidant sur le territoire des Etats minoritaires, un minimum intangible de protection. Mais ce droit humain, tel qu'il résulte des traités des minorités, présente deux lacunes, il n'est pas général mais régional, ne liant que les Etats minoritaires, et il manque de sanction internationale.

Ce sont ces lacunes que veut combler le mouvement de la *généralisation des droits internationaux* de l'homme.

Les efforts déployés pour généraliser le droit humain ne portent-ils pas atteinte au mouvement général des droits des minorités ?

M. le Professeur de Lapradelle pose ainsi la question : « Lorsqu'on parle de la généralisation du statut des minorités en alléguant l'égalité des Etats, le grand problème ce n'est pas celui de l'égalité des Etats mais celui de l'égalité des hommes.

« C'est le droit à la liberté de conscience, à la propriété et à la nationalité qui se présentent. Le droit à la nationalité est extrêmement important. En reconnaissant le droit fondamental de l'homme à une nationalité, les questions des minorités

seraient entrées dans celles des droits de l'homme. C'est une question juridique et non pas politique. »

M. Politis pense que :

« C'est avant 1878, au lendemain même des guerres de religion, qu'il faut faire remonter, dans l'histoire, l'idée de la protection des minorités, sous forme d'une garantie de la liberté religieuse. La forme donnée au lendemain de la guerre à cette protection, dans les traités des minorités, a été plutôt une régression qu'un progrès. Il aurait mieux valu en ce moment réclamer la reconnaissance des *droits* de l'homme et leur protection internationale. »

Dans l'état de choses actuel, la reconnaissance des droits de l'homme n'excluerait nullement sa protection en tant que minoritaire. Les minorités elles-mêmes sont intéressées à ce que ce minimum de droits humains leur soit d'abord assuré. Si l'on peut classer les droits suivant leur importance, c'est, sans doute, le droit humain qui est le premier.

Il y a également des raisons de tactique qui militent pour que l'effort principal soit porté actuellement sur l'internationalisation des droits de l'homme.

En effet, la résistance de la plupart des puissances à la généralisation du droit des minorités a sa cause dans la crainte de voir, de ce fait, des mouvements séparatistes naître sur leur territoire. Une telle crainte est sans fondement en ce qui concerne les droits de l'homme.

D'autre part, en atteignant ce but, un grand pas aura été fait dans le sens de l'égalité entre les Etats et le problème de la protection des minorités considéré comme tel, perdra beaucoup de son acuité. Car plus on s'approche de la justice, plus on contribue à la pacification des esprits.

§ 2. — *Historique*

Jusqu'en 1933, la S.D.N. n'a pas été saisie directement de la question qui nous occupe.

Cependant, en 1921, déjà, l'Institut de Droit International a examiné l'idée d'une protection internationale des droits de l'homme. Le projet d'une Déclaration des Droits et Devoirs des Etats présenté par M. de la Pradelle contenait deux articles (6 et 7) proclamant l'existence de devoirs des Etats envers les hommes.

« Art. 6. — Les Etats ont des devoirs, au regard non seulement des autres Etats, mais des hommes; il est des cas où le devoir, au regard des individus et des groupes, de faire respecter leur vie, leur liberté, leurs croyances, prime celui de respecter la liberté des autres Etats.

« Art. 7. — Une société des Etats dont les membres oublieraient que, si l'individu est subordonné à l'Etat dans la Cité, l'Etat, dans le Monde n'est qu'un moyen en vue d'une fin, la perfection de l'Humanité, manquerait essentiellement à son devoir en cessant de répondre à son but. »

La manifestation la plus éclatante, l'idée de la protection l'a trouvée dans la Déclaration des droits internationaux de l'homme voté par l'Institut du Droit International, à New-York, le 12 octobre 1925. Le préambule de cette déclaration proclame qu'il importe d'étendre au monde entier la reconnaissance internationale des droits de l'homme. D'ailleurs voici le texte de cette importante déclaration :

« Article premier. — Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal à la vie, à la liberté et à la propriété, et d'accorder à tous, sur son territoire, pleine et entière protection de ce droit, sans distinction de nationalité, de sexe, de race, de langue ou de religion.

« Art. 2. — Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

« Art. 3. — Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal au libre usage de la langue de son choix et de l'enseignement de celle-ci.

« Art. 4. — Aucun motif tiré directement ou indirectement, de la différence de sexe, de langue, de race, de nationalité ou de religion n'autorise les Etats à refuser à aucun de leurs nationaux les droits privés et les droits publics, notamment l'admission aux établissements d'enseignement public, et l'exercice des différentes activités économiques, professions et industries.

« Art. 5. — L'égalité prévue ne devra pas être nominale mais effective. Elle exclut toute discrimination directe ou indirecte.

« Art. E. — Aucun Etat n'aura le droit de retirer, sauf pour des motifs tirés de sa législation générale, sa nationalité à ceux que, pour des raisons de sexe, de race, de langue ou de religion, il ne saurait priver des garanties prévues aux articles précédents. »

Cette déclaration comporte certains traits caractéristiques qui sont :

1) Le caractère général de la reconnaissance, de certains droits à l'individu, l'Etat ne pouvant apporter aucune restriction aux droits de l'individu.

2) L'individu n'a pas la qualité de sujet de droit international.

3) Absence de sanction contre l'Etat qui violerait ces droits.

En 1933, nous trouvons deux manifestations importantes du mouvement pour la généralisation des droits de l'homme.

Le Congrès de Montreux de l'Union Internationale des Asso-

ciations pour la S.D.N. (45) ne s'est pas occupé seulement, comme nous l'avons exposé ci-dessus, de la question des minorités, il a également voté une résolution au sujet de la protection des droits de l'homme. Dans cette résolution, l'Association prévoit la nomination d'un comité spécial pour élaborer une convention mondiale. Elle part du principe d'un droit humain, général, déjà existant, mais constaté seulement dans ses limites régionales, il ne s'agit donc pas de créer un nouveau droit humain.

La généralisation de ce droit est exigé au nom du principe de l'égalité juridique.

La résolution prévoit enfin des sanctions pour faire respecter ce droit, par le moyen d'intervention d'humanité.

L'autre manifestation de ce mouvement a eu lieu, et c'était la première fois, devant la S.D.N.

§ 3. — *La généralisation devant la S.D.N.*

Le 30 septembre 1933, le délégué du Haïti, M. Frangulis, a saisi la S.D.N. d'une proposition (46) ayant comme objet la protection internationale non pas des seules minorités, mais des droits de l'homme et du citoyen en général.

« La XIV^e Assemblée de la S.D.N.,

« Considérant :

« Que les traités des minorités conclus en 1919, en 1920 par les Principales Puissances Alliées et Associées, engagent un certain nombre d'Etats au respect des droits de l'homme et du citoyen;

(45) 3-7 juin 1933.

(46) Actes de la XIV^e Assemblée, séances plénières, supplément spécial, p. 50.

« Que la protection internationale des droits de l'homme et du citoyen, consacrée par les traités des minorités, répond aux sentiments juridiques du monde contemporain; que partant une généralisation de la protection des droits de l'homme et du citoyen est hautement désirable;

« Qu'à l'heure actuelle, ces droits pourraient être formulés de façon à assurer que tout habitant d'un Etat ait droit à la pleine et entière protection de sa vie et de sa liberté et que tous les citoyens d'un Etat soient égaux devant la loi et jouissent des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langue et de religion;

« Exprime le vœu qu'une convention mondiale soit établie sous les auspices de la S.D.N. assurant la protection et le respect desdits droits. »

Dans son discours devant la VI^e Commission de la S.D.N., M. Frangulis (47) faisait valoir que les traités des minorités contenaient des dispositions-types qui consacraient suivant l'art. 2 de ces traités, « les droits de l'homme » et que sur 56 Etats qui composent la S.D.N., il y en a seulement 15 qui ont assumé des obligations minoritaires. Pour ce qui est des Etats qui n'ont pas conclu de traités spéciaux des minorités, on ne saurait affirmer que le fait d'assumer éventuellement des obligations minoritaires atteindrait leur propre souveraineté. Il est en effet impossible — et ce serait une affirmation contraire au principe de l'égalité des Etats qui doit régir les membres de la S.D.N. — de déclarer que ce qui est une obligation pour une catégorie d'Etats constitue une violation de la souveraineté d'une catégorie d'autres Etats dans une même Société.

Il y a deux voies que la S.D.N. doit suivre successivement

(47) Actes de la XIV^e Assemblée ; P.-v. de la VI^e Commission, p. 32.

afin de faire face aux nécessités que commande la conscience humaine.

La première voie est le principe de la généralisation du droit des minorités, réclamé ici même par un grand nombre de délégations.

La seconde voie qui s'ouvre à elle, étant donné qu'il n'y a pas qu'une catégorie de citoyens appartenant à un Etat qu'on appelle minorité qui est digne d'être prise en considération, mais que l'ensemble des citoyens qui composent les collectivités humaines a droit à la même liberté et à la même protection, la S.D.N. doit envisager le problème dans son ensemble en le posant sur le terrain des droits de l'homme, c'est-à-dire des droits que les hommes possèdent en tant que tels, qu'ils appartiennent à une minorité ou à une majorité.

Cependant la proposition haïtienne n'a pas eu un grand succès devant la VI^e Commission.

En 1934, le délégué du Haïti revient à la charge en s'appuyant sur la déclaration de M. Beck d'après laquelle l'application du système tel qu'il existe s'est avérée complètement décevante.

Il se réfère d'autre part au rapport de M. de Mello-Franco de 1925 qui considère les traités des minorités comme la préparation des conditions nécessaires à l'établissement de la complète unité nationale et d'autre part au discours de Sir A. Chamberlain qui voyait dans les traités des minorités le moyen de mettre les minorités graduellement en mesure de se « fondre » dans la communauté nationale à laquelle elles appartiennent. Or, Sir A. Chamberlain a rectifié le sens de l'expression « se

(48) Actes de la XV^e Assemblée ; P.-v. de la VI^e Commission, p. 40.

fondre », et M. de Mello-Franco l'aurait peut-être fait aussi si le Brésil ne s'était pas, peu après, retiré de la S.D.N.

Il était donc étrange de voir reprendre une thèse qui était vivement combattue par les minorités et qui a été désavouée par l'un de ses auteurs.

M. Frangulis présente enfin un projet de résolution qu'il retire, pour en présenter un autre d'un caractère plus général :

« La XV^e Assemblée prie le Conseil de vouloir bien étudier les réformes à introduire au système établi par les traités concernant la protection des minorités. »

Il finit par ne plus insister sur le vote de son projet de résolution.

CHAPITRE II

LA GARANTIE ET LA PROCÉDURE

Section I. — Evolution de la procédure

§ 1. — Généralités

Il aurait semblé indiqué, pour des raisons de clarté, de traiter séparément la garantie et la procédure. Nous consacrerons cependant à ces deux notions un seul chapitre. Voici pourquoi.

Les traités des minorités ne contiennent aucune donnée sur la procédure telle qu'elle est en vigueur actuellement. Cette procédure s'est formée successivement au fur et à mesure où les Etats minoritaires ont fait preuve de bonne volonté. Les Assemblées de la S.D.N. mises en présence chaque année d'exigences nouvelles, ont trouvé pour chacune d'elles la solution adéquate. Le Conseil, de son côté, en présence de la variété infinie des cas particuliers, n'a pas manqué d'interpréter d'une manière plus souple les principes généraux qui se trouvent à la base du système des traités des minorités. Le Secrétariat, enfin, a contribué à cette création avec l'intelligence et la prudence qui lui est propre. Ce développement harmonieux, dû à la réalité des choses, rappelle, par la façon dont il s'est formé, l'élaboration graduelle du droit prétorien.

Or, en l'absence de règles précises, l'évolution de la procédure est difficile à séparer de celle du droit.

La base juridique de notre problème se trouve dans l'article 12 du traité des minorités passé avec la Pologne et qui a son correspondant dans tous les autres traités des minorités. Seules les déclarations faites par la Lettonie et l'Esthonie contiennent cette garantie dans des termes plus généraux.

Cet article 12 prévoit deux sortes de garanties : une politique, art. 12, § 2, et une juridique, art. 12, § 3.

Voici le texte de l'article 12 :

« La Pologne agréee que, dans la mesure même où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la S.D.N. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la S.D.N. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la S.D.N. La Pologne agréee que tout membre du Conseil de la S.D.N. aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

« La Pologne agréee en outre qu'en cas de divergence d'opinion, sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le Gouvernement polonais et l'une quelconque des Principales Puissances Alliées et Associées, ou toute autre Puissance, Membre du Conseil de la S.D.N., cette divergence sera considérée comme un différend, ayant un caractère internatio-

nal selon les termes de l'article 14 du Pacte de la S.D.N. Le Gouvernement polonais agréa que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de Justice. La décision de la Cour Permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte. ».

On voit, d'après cet article 12, que le Conseil ne peut être saisi que par un de ses membres.

§ 2. — *Historique*

Le Conseil, ayant placé sous la garantie de la S.D.N. le traité des minorités avec la Pologne et avant d'étendre cette garantie aux autres traités des minorités, jugea utile « de déterminer la nature et les limites des garanties établies par les différents traités à l'égard de la protection des minorités ». Le rapporteur de cette question était le représentant de l'Italie, M. Tittoni (1), et son rapport fut adopté le 22 octobre 1920.

Ce rapport est important à plusieurs points de vue :

D'abord par la définition qu'il donne de la garantie. « Il semble évident », dit-il, « que cette stipulation — garantie de la S.D.N. — signifie avant tout que les dispositions concernant les minorités sont intangibles; c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être modifiées dans le sens de porter une atteinte quelconque aux droits actuellement reconnus et sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société. En second lieu, cette stipulation signifie que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées. »

(1) *Journal Officiel*, 1920, N° 8 ,p. 8.

Nous sommes ainsi en présence de deux sortes de garanties : l'une qui concerne l'intangibilité et l'autre l'exécution constante.

Nous traiterons la première, c'est-à-dire la garantie de l'intangibilité, dans le Chapitre III, en examinant si les traités de minorité présentent un caractère permanent ou transitoire.

En ce qui concerne la deuxième garantie de l'exécution constante, nous la traiterons à la fin de ce même chapitre.

Mais en dehors de cette définition, le rapport Tittoni a innové dans le domaine de la procédure, en créant ce qu'on appelle la procédure des pétitions.

Aux termes de l'article 12 du traité des minorités passé par la Pologne, seuls les membres du Conseil peuvent saisir ce dernier pour lui signaler une infraction ou danger d'infraction auxdits traités. Mais comme ces traités n'avaient prévu aucun mode d'information, il était fort difficile aux membres de suivre personnellement ce qui se passe dans les Etats minoritaires et de se mettre en état de le pouvoir signaler au Conseil. Comme les membres du Conseil ne pouvaient aller chercher les informations sur place, il fallait permettre à ces informations d'aller chercher les membres. Ce que fit le rapport Tittoni en permettant aux minorités d'adresser des pétitions à la S.D.N.

« Le droit », dit-il, « de signaler les infractions ou les dangers d'infraction est réservé aux membres du Conseil. » Il s'agit ici en quelque sorte d'un droit et d'un devoir des puissances représentées au Conseil; par ce droit, elles sont, en effet, invitées à porter un intérêt tout particulier à la protection des minorités.

« Evidemment, ce droit n'exclut point la faculté des minorités elles-mêmes ou bien des Etats non représentés au Conseil, de signaler à la S.D.N. toute infraction ou tout danger d'infraction; mais cet acte doit conserver le caractère d'une pétition,

ou d'une information pure et simple; il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention. Par conséquent, quand une demande relative aux questions de minorités est adressée à la S.D.N., le Secrétaire général doit en donner communication, sans commentaire, aux membres du Conseil pour information. Cette transmission ne constitue pas encore un acte juridique de la Société ou de ses organes. La compétence du Conseil à s'occuper de la question n'existe que si l'un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ou de l'information. »

Grâce aux pétitions, des infractions ou de prétendues infractions sont portées à la connaissance des membres du Conseil qui les lui peuvent signaler s'ils le jugent utile.

Dans cette première phase de l'évolution procédurale, on a cherché à innover le moins possible. On ne touchait pas aux prérogatives des membres du Conseil et on ne prévoyait aucune action personnelle de la part du Secrétaire général, ce qui résulte clairement du passage suivant du rapport Tittoni :

« Par conséquent, quand une demande relative aux questions de minorités est adressée à la S.D.N., le Secrétaire général doit en donner communication, sans commentaires, aux membres du Conseil, pour information. Cette transmission ne constitue pas encore un acte juridique de la Société ou de ses organes. La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ou de l'information. »

Le système de procédure ainsi dégagé présente les traits caractéristiques suivants :

1) Les Etats membres du Conseil ont toute liberté de mettre en mouvement l'action du Conseil.

2) Les minorités, aussi bien que les Etats, ont la faculté d'adresser des pétitions.

3) Ces pétitions sont transmises à tous les Etats membres de la S.D.N.

4) L'Etat intéressé peut adresser des observations.

5) L'activité du Secrétariat se limite à communiquer, sans commentaire, les pétitions reçues à tous les Etats membres de la S.D.N.

Le système ainsi élaboré présente de graves inconvénients, et c'est une tâche ingrate et difficile, fit remarquer Lord Balfour, s'il faut intervenir pour protéger une minorité, car un des membres du Conseil devra se résoudre à se faire l'accusateur de l'Etat qui n'aurait pas tenu ses engagements.

M. Hymans proposa alors que le Conseil pût, à sa discrétion, faire examiner toute pétition par un comité de trois membres. Cette proposition fut adoptée par le Conseil, le 25 octobre 1920, pour être insérée dans son règlement intérieur. Voici sa teneur :

« En vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des minorités, il est désirable que le président et deux membres désignés par lui dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition ou communication de la S.D.N. ayant trait à une infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des traités pour la protection des minorités. Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance des membres du Conseil. »

Le Comité des Trois se réunit pendant la session du Conseil. Il présente un rapport au Conseil s'il résulte de l'examen que les faits sur lesquels porte la pétition présentent, selon l'avis du Comité, une certaine gravité. Cette procédure « collective et automatique » ne porte pas atteinte au droit qu'a chaque membre du Conseil d'intervenir de sa propre initiative. A une ques-

tion posée à ce sujet par M. Tittoni, Lord Balfour déclara que cette procédure « laissait intacts les principes fixés par les traités ».

Cette procédure n'était pas bien accueillie par les gouvernements minoritaires, comme portant une nouvelle atteinte à leur souveraineté et en rendant leur politique minoritaire plus difficile. Et dans sa note au Secrétaire général du 16 janvier 1923, M. Askenazy, représentant de la Pologne, déclara que la nouvelle procédure constitue une innovation assez importante. « Au lieu d'une initiative individuelle et spontanée émanant d'un membre du Conseil, elle constitue une initiative collective et automatique d'un organe non prévu par le traité et par là elle affaiblit sensiblement la valeur de la garantie reconnue expressément par le traité à l'Etat minoritaire. »

En 1921, un mémoire du président de l'Association autrichienne pour la S.D.N., contenant de violentes attaques contre la Tchécoslovaquie et son président, offrit l'occasion à la Tchécoslovaquie et à la Pologne de protester contre la communication automatique des pétitions des minorités au Conseil et à tous les membres de la S.D.N.

Dans la lettre qu'il adressa le 3 juin 1921, au Secrétaire général, le représentant de la Pologne déclarait notamment :

« Cette procédure, inspirée sans doute par le juste désir de faire entendre la voix de ceux qui se croient lésés, n'en présente pas moins le très grand désavantage de donner aux membres de la Société des informations unilatérales, parfois inexactes ou tendancieuses, sans que l'Etat intéressé — c'est-à-dire celui contre lequel la demande est dirigée — ait la faculté de faire valoir son point de vue en même temps que les pétitionnaires. La possibilité donnée aux Etats intéressés de réfuter ultérieurement les accusations dont ils ont été l'objet ne suffit pas tou-

jours pour réparer le tort qui leur a été fait par l'application de cette procédure. »

En tenant compte de ces justes observations et avec le consentement des représentants de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, le Conseil adopta, le 27 juin 1921, la résolution suivante :

« Toute demande relative à la protection des minorités, en vertu des stipulations des traités, émanant de requérants qui n'ont pas qualité de membre de la S.D.N., sera communiquée immédiatement à l'Etat intéressé.

L'Etat intéressé sera tenu d'informer le Secrétaire général, dans les trois semaines à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la S.D.N. aura reçu le texte d'une telle demande, s'il se propose de transmettre des observations à ce sujet.

Au cas où l'Etat intéressé ne répondrait pas dans les trois semaines, ou déclarerait qu'il s'abstient de faire des observations, la demande en question sera communiquée aux membres de la S.D.N., conformément à la procédure prévue par le rapport de M. Tittoni.

Au cas où l'Etat intéressé déclarerait qu'il désire présenter des observations, un délai de deux mois, à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la S.D.N. a reçu le texte de la demande, lui sera accordé à cet effet. Après avoir reçu les observations, le Secrétaire général fera communiquer aux membres de la S.D.N. la demande conjointement avec les observations susdites.

Dans les cas exceptionnels et d'une extrême urgence, le Secrétaire général est tenu, avant la communication de la demande aux membres de la S.D.N., d'en informer le représentant de l'Etat intéressé auprès du Secrétariat de la S.D.N.

Cette nouvelle procédure fut adoptée par tous les Etats minoritaires.

L'étape suivante de l'évolution de la procédure consistait à faire du Secrétariat un centre d'informations permanent et un organe de surveillance continu. Jusqu'en 1922, l'activité du Secrétariat se limitait à recevoir et à transmettre les pétitions, mais à cette date, le 21 septembre 1922, deux résolutions de l'Assemblée lui conférèrent des fonctions très importantes.

Dans la première résolution, l'Assemblée suggère que le Conseil pourrait demander à avoir à sa disposition un personnel de secrétariat plus nombreux.

Dans la deuxième enfin : « Le Secrétariat général, chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités des minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant l'infraction à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes, appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la Société, s'ils le demandent. »

Le Secrétariat devient ainsi un médiateur bienveillant et discret, mais surtout un appareil sensible de signalisation de tout mouvement susceptible de troubler l'harmonie entre les parties. Dans ces fonctions se reflète le caractère particulier de la procédure devant le Conseil : procédure essentiellement politique et avec des moyens d'action assez vastes (2).

En 1923, une nouvelle modification est apportée à la procédure à la suite des inconvénients qui se manifestaient à l'occasion de son application.

(2) *Dei Sabelli*, t. 11, p. 140.

En effet, au cours des premières années de son existence, le nombre des pétitions ne cessa d'augmenter. La plus grande partie de ces pétitions reproduisait des plaintes qui étaient déjà portées devant le Conseil.

Certaines pétitions émanant des minorités qui réclamaient la révision des traités de paix en vue de se voir reconnaître la pleine indépendance politique.

D'autre part, la Pologne (3) trouvait inutile et même contraire aux traités que les pétitions fussent communiquées à tous les membres de la S.D.N., alors que ce sont seulement les membres du Conseil auxquels est confiée l'initiative en cette matière.

La Tchécoslovaquie, de son côté, insiste sur l'opportunité de prolonger le délai de deux mois accordé aux Etats minoritaires pour présenter leurs observations.

A la suite de ces notes, le Conseil donne satisfaction à ces Etats le 5 septembre 1923. Il précise, en outre, les conditions de recevabilité des pétitions qui furent fixées au nombre de cinq. Ces conditions se réfèrent :

1° A l'origine des pétitions : « Les pétitions ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie. »

2° A leur forme : « Les pétitions doivent être rédigées sans violence de langage. »

3° A leur contenu : « Les pétitions :

a) doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités;

b) ne doivent pas demander la rupture de liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie; et

c) doivent contenir des informations ou signaler des faits

(3) Note du 16 janvier 1923 et du 22 août 1923.

qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire. »

C'est au Secrétariat que fut confié l'examen de ces conditions. Son importance se trouve de ce fait accrue de nouveau. Un pouvoir discrétionnaire absolu lui est reconnu, puisqu'il n'est nullement tenu d'indiquer les raisons de sa décision. C'est une nouvelle procédure préliminaire qui est ainsi établie, qui a pour but de réduire le nombre des pétitions et de les désinfecter au point de vue politique.

En effet, parmi les conditions de recevabilité, il y en a une qui ne doit être admise que sous toutes réserves, c'est celle qui exclut toute pétition qui a pour objet la rupture des liens politiques entre la minorité et l'Etat auquel elle appartient. Pourquoi le Conseil se reconnaît-il incompétent dans ce cas ? Puisque les pétitions ont le caractère d'une source d'information, pourquoi ignorer des informations les plus graves ? Parce que si une minorité est amenée à envisager sa séparation d'avec l'Etat auquel elle appartient, il faut admettre que la situation est bien grave. La S.D.N., en se désintéressant des problèmes les plus intéressants, donne l'impression qu'elle n'est compétente que pour des choses de peu d'importance. Elle devient même infidèle au rôle qui lui est assigné de veiller au maintien de la paix dans le monde. Et ce n'est pas en voulant ignorer délibérément certaines questions qu'elles cesseraient pour cela de se poser. D'ailleurs, les minorités, désespérant de trouver justice à Genève, chercheront à obtenir satisfaction par d'autres voies et pas forcément par les pacifiques. N'est-ce pas cela qu'on désirait éviter ?

Le désir de faciliter la procédure d'examen des pétitions par le Comité des Trois, aussi bien que le souci de donner aux minorités comme aux Etats intéressés la garantie que cet examen était fait avec toute l'objectivité nécessaire, amenèrent

également le Conseil, en 1925, à adopter la résolution suivante :

I. « Si le président en exercice du Conseil est le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ou le représentant d'un Etat voisin auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ou le représentant d'un Etat dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même peuple que les personnes faisant partie de ladite minorité, la mission qui incombe au président du Conseil, aux termes de la résolution du 25 octobre 1920, sera remplie par le membre du Conseil qui exerçait les fonctions de président immédiatement avant le président actuel et qui ne se trouve pas dans la même situation. »

II. « Le président du Conseil, en désignant deux de ses collègues, conformément à la résolution du 25 octobre 1920, ne doit désigner ni le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ni le représentant d'un Etat voisin de l'Etat auquel ressortissent ces personnes; ni celui d'un Etat dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même peuple que les dites personnes. »

En 1929, lors de la 54^e session du Conseil, la procédure, et plus particulièrement le fonctionnement du Comité des Trois, sont soumis à une vive attaque, et plusieurs propositions sont présentées pour remédier à cette situation.

M. Dandurand (4), délégué du Canada, s'inspirant de la proposition polonaise du 22 août 1923, propose que les pétitions des minorités soient transmises à la S.D.N. par l'intermédiaire du gouvernement intéressé.

(4) Memorandum soumis au Conseil, le 6 mars 1929 (*Journal Officiel*, p. 515).

En ce qui concerne le Comité des Trois, on lui reproche d'être la seule fraction du Conseil à connaître de ces plaintes de ne pas donner à cette étude le temps requis et de ne pas avoir, par devers lui, tous les éléments de preuve voulus. Enfin il croit, étant donné sa composition variable, que ses membres n'acquièrent qu'une connaissance trop sommaire et accidentelle des questions soumises à ses délibérations. Pour toutes ces raisons, M. Dandurand suggère de confier l'examen des plaintes des minorités à un Comité du Conseil qui se réunira tout spécialement dans cette intention. Les délégués du Conseil pourront nommer des substituts.

Pour ce qui est de cette deuxième proposition, le Comité Adatci ne jugea pas indiqué de la recommander, car on ne saurait distinguer entre le Conseil lui-même et un Comité ainsi composé. Il ne serait pas possible de soutenir que l'initiative prise par un pareil Comité ne serait pas une initiative du Conseil. L'examen d'une pétition par un Comité formé par tous les membres du Conseil équivaldrait, par conséquent, à un examen par le Conseil lui-même, alors qu'un membre du Conseil n'aurait pas signalé à l'attention de ce dernier, conformément aux traités, une infraction ou un danger d'infraction. Les Etats liés par des stipulations pour la protection des minorité seraient fondés à considérer cette mesure comme dérogeant au système qu'ils ont accepté par les traités.

Ajoutons également que, même au point de vue pratique, cette modification ne devra pas être envisagée. Car le Comité des Trois ne se limite pas à examiner les pétitions, il s'efforce, le cas échéant, par des négociations officieuses avec l'Etat intéressé, d'obtenir de celui-ci qu'il prenne des mesures appropriées à sa situation. Il demande souvent, au représentant de cet Etat, de venir assister à ses séances et de rechercher avec lui comment résoudre la question. Or, si une collaboration amicale est

possible avec un comité de trois membres, où un gouvernement peut sans grande crainte de publicité être amené à reconnaître ses torts, une telle collaboration est difficilement concevable avec un organisme plus étendu dans lequel siègeront forcément les membres que la résolution de 1925 a eu pour effet d'exclure.

En ce qui concerne le reproche que, en changeant souvent de composition, les membres du Comité n'acquièrent pas de connaissances suffisantes, certains auteurs pensent qu'il est inhérent à tout Comité ou organisme de ce genre, dont la défec-tuosité est toutefois grandement améliorée par le travail fourni par le Secrétariat de la S.D.N. Nous y reviendrons à propos de la question de la « Commission Permanente ».

L'autre proposition de M. Dandurand, relative à la trans-mission des pétitions par l'intermédiaire du gouvernement inté-ressé, n'a pas trouvé non plus l'appui du Comité Adatci; car une pétition minoritaire n'est qu'une information. Or, la procé-dure proposée, revêtant en quelque sorte le caractère d'une procédure contradictoire, n'est pas compatible avec les traités. Une pareille procédure rendrait plus difficile la tâche de porter remède aux griefs des minorités; elle diminuerait, en effet, les possibilités de négociations amicales entre le gouvernement intéressé et le Comité des Trois.

D'ailleurs, le Comité Adatci avait des raisons de croire que le changement proposé ne serait accueilli favorablement ni par les gouvernements, ni par les minorités elles-mêmes.

A la même session, oralement et à l'aide d'un mémoire, le Docteur Stresemann soumit la procédure existante à une cri-tique serrée et examina les possibilités de son amélioration. Il

(5) *Journal Officiel*, p. 518.

souleva notamment la question fondamentale du sens et de la portée de l'obligation de garantie assumée par la S.D.N.

En ce qui concerne la procédure actuellement pratiquée, il constate qu'elle « fait naître au sein des minorités pétitionnaires l'impression de ne pas être écoutées et d'être victimes de l'inertie ou de l'indifférence du Conseil, puisqu'elles n'apprennent rien des suites données à leurs plaintes et restent surtout ignorantes de la position prise par leurs propres gouvernements (5).

Il relève alors cinq points de la procédure qu'on pourrait utilement réformer :

1) Les Comités devraient soumettre le résultat de leurs travaux aux membres du Conseil afin que ces derniers puissent réellement décider s'ils désirent poursuivre l'affaire ou non.

2) Mettre les minorités au courant du sort de leur pétition.

3) Accélérer la procédure devant les Comités en procédant à un examen préalable qui serait confié à des représentants des premiers délégués.

4) Examiner si les Comités ne pourraient également demander aux représentants autorisés de la minorité, ou à d'autres experts compétents, de leur fournir des renseignements complémentaires.

5) Envisager la possibilité de renforcer le Comité des Trois peut-être selon le degré d'importance de chaque cas particulier et d'admettre certaines nations à l'examen préliminaire des pétitions, au lieu de les éliminer conformément à la résolution de 1925.

Section II. — Garantie générale

En 1929, également, le Docteur Stresemann développe une thèse pouvant conduire à des effets pratiques très importants. Cette thèse, soutenue par des auteurs allemands, a été préco-

nisée par les plus importantes organisations internationales, telles que l'Union Internationale des Associations pour la S.D.N. D'après elle, la garantie de la S.D.N. est générale et non susceptible de restriction. Elle comporte, d'abord, une surveillance permanente de la situation des minorités dans les différents pays signataires et, ensuite, une intervention en cas d'infractions concrètes aux dispositions relatives à la protection des minorités. Actuellement, il n'existe point de règles pour une telle surveillance générale et permanente. On n'a établi de règles que pour l'examen des cas concrets d'infraction aux dispositions relatives à la protection des minorités. La surveillance constante de la situation des minorités est une mission qui, de par sa nature, exige l'activité d'une instance spéciale, capable de prendre, en outre, dans des limites déterminées, certaines mesures en toute indépendance.

Pour démontrer l'existence de cette garantie générale, on invoque l'article 12 des traités des minorités et la résolution de 1920 adoptant le rapport Tittoni.

L'article 12 du traité des minorités, conclu avec la Pologne, contient trois alinéas. Le deuxième alinéa prévoit l'intervention des membres du Conseil; le troisième la compétence de la C.P.J.I. et le premier, d'après l'avis de ceux qui le soutiennent, instaurerait la garantie générale, en énonçant que ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et « seront placées sous la garantie de la S.D.N. ».

Les partisans de la théorie de la garantie générale, bien qu'ils aient un point de départ commun et qu'ils aboutissent au même résultat, présentent cependant des argumentations différentes.

Le professeur Brun (6), suivi par d'autres auteurs allemands,

(6) *Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage*, p. 119.

fonde sa théorie sur le mot « garantie » lui-même. Une garantie doit être en faveur de quelqu'un. Elle ne peut être établie en faveur des membres des minorités, puisque le Droit International ne reconnaît pas aux individus la qualité de sujet de droit, et il n'y a aucune raison d'admettre que les traités de minorités aient apporté une exception à cette situation. Comme la S.D.N. a assumé la garantie des traités conclus par les Principales Puissances Alliées et Associées, la S.D.N. est le garant et les Puissances sont les bénéficiaires de la garantie. C'est ce que fait conclure le Professeur Brun que l'alinéa 1 de l'article 12 a « une signification propre ». En comparaison avec lui, l'alinéa 2 donne seulement un renforcement de garantie (ein Mehr an Garantie). En dehors des droits conférés aux membres du Conseil par les alinéas 2 et 3, la S.D.N. est autorisée à prendre les mesures nécessaires en vue d'exercer la « garantie générale ».

Dans son mémoire, soumis en avril 1931 à l'Union Internationale des Associations pour la S.D.N., l'Union de la S.D.N. soutient que les alinéas 1 et 2 de l'article de garantie doivent être lus ensemble et que l'alinéa 2 ne doit pas être interprété dans le sens d'une limitation de l'alinéa 1, sauf et dans la mesure seulement où il est clairement incompatible avec lui. Si le seul devoir du Conseil consiste à redresser les torts spéciaux sur lesquels son attention a été attirée, l'alinéa 1 ne signifie rien de plus que ce que signifie l'alinéa 2 et ainsi il peut être supprimé sans modifier les droits de qui que ce soit. En règle générale, cependant, on considère, lorsqu'il y a deux stipulations dans une loi avec un seul sujet, qu'il faut donner plein effet à chacune. Mais dans la mesure où elles sont incompatibles, la dernière annule la précédente.

Or ici les deux alinéas peuvent être appliqués sans qu'ils se contredisent. L'alinéa 1 impose à la S.D.N. un devoir général

et l'alinéa 2 autorise le Conseil de connaître des griefs spéciaux. Si, et cela nous paraître être l'interprétation officielle, la garantie ne peut être mise en action avant que le droit d'initiative ait été exercé par un membre du Conseil et si, avant tout, il est du devoir des Etats membres du Conseil de veiller à l'exécution des traités, alors des plaintes devraient naturellement être adressées à ces Etats. Or c'était exactement cela que les traités voulaient prévenir...

Par conséquent, s'il y a quelque doute sur ce que signifie le libellé de l'article en question, il faut accepter l'interprétation exposée dans ce mémoire, puisqu'il est difficile d'admettre que les rédacteurs des traités, dont le but principal était d'empêcher qu'on s'adresse directement aux Etats, auraient élaboré une loi ayant pour effet de rendre le recours aux Etats, la voie normale de demander protection. En d'autres termes, on doit se laisser guider dans l'interprétation des traités par leur intention clairement établie.

M. Macartney (7) combat cette thèse en se plaçant sur le terrain historique.

Dans la rédaction originale de cet article, il était stipulé que « la S.D.N. en aura la juridiction ». Ces termes indiquaient clairement de quelle façon devait avoir lieu l'intervention internationale légitimée par le passage : « constituent des obligations d'intérêt international ».

Dans les rédactions postérieures, la susdite phrase générale disparaît. A sa place, nous trouvons les alinéas 2 et 3 actuels. Cette substitution fut faite à la demande des Etats devant signer les traités des minorités, pour indiquer d'une façon exacte de quelle façon la garantie de la S.D.N. allait s'exercer.

(7) *National State and National Minorities*, p. 299.

Il paraît alors logique d'admettre que la phrase générale fut considérée comme superflue, en présence des stipulations plus précises et plus détaillées des alinéas 2 et 3.

Ensuite cette phrase réapparaît subitement et d'une façon inattendue dans le libellé définitif du traité des minorités soumis par M. Clémenceau au gouvernement polonais. Son insertion s'expliquait par le fait qu'on voulait donner satisfaction aux Etats en question; c'est ce qui semble résulter de la lettre de M. Clémenceau adressée à M. Paderewski.

« Sous l'ancien régime, les garanties d'exécution des dispositions de cette nature étaient confiées aux grandes puissances. L'expérience a démontré que dans la pratique ce système était inopérant. L'on peut également le critiquer du fait qu'il pourrait conférer aux grandes puissances, prises soit individuellement, soit collectivement, le droit de s'immiscer dans la constitution intérieure des Etats intéressés, droit dont on pouvait se servir dans un but politique. Sous le régime nouveau, les garanties sont confiées à la S. D. N. Les clauses qui ont trait aux garanties ont été rédigées avec le plus grand soin, de façon à marquer clairement que la Pologne ne se trouvera en aucune façon placée sous la tutelle des puissances signataires du traité. »

En effet, la Pologne a obtenu des principales puissances alliées et associées que le droit d'initiative fût limité aux membres du Conseil et que le droit d'intervention fût réservé au Conseil. Mais ce nouveau système apparaissait de nouveau périlleux, tout comme celui du *xix^e* siècle, où les traités des minorités, qui existaient alors, étaient garantis par les grandes puissances à titre individuel.

Par la réinsertion de cet alinéa 1, on voulut nettement spécifier que toute intervention relative aux traités des minorités

devait avoir lieu par l'intermédiaire de la S. D. N. Les Etats membres du Conseil, en portant un cas devant le Conseil ou devant la C. P. J. I., ne le font pas en tant qu'Etats en vertu d'un intérêt privé qui leur est propre, mais en tant que membres de la S. D. N. et interprètes des principes qui sont à la base de la S. D. N. Et tout arrangement réalisé par les puissances qui composent le Conseil est équivalent à un arrangement réalisé par la S. D. N. et conformément à ses principes. A ce point de vue, les traités des minorités constituent une garantie en faveur des Etats minoritaires.

La thèse, d'après laquelle la garantie de la S. D. N. ne peut être exercée que par le Conseil et la C. P. J. I. et que ces deux organes ne doivent agir qu'à la suite d'une initiative prise par un membre du Conseil, s'appuie également sur l'explication que les Alliés donnèrent de cette garantie, telle qu'elle résulte de la nouvelle rédaction, dans une lettre adressée au gouvernement autrichien (8).

« Après leur révision, ces clauses définissent plus précisément la juridiction de la S. D. N. et la procédure par laquelle elle doit être exercée. Le libellé antérieur était critiqué comme permettant à la S. D. N. d'intervenir dans un différend existant entre l'Etat autrichien et les citoyens pris individuellement. Il a été rendu clair maintenant que le Conseil n'agira que sur l'initiative d'un Etat membre du Conseil et que la C. P. J. I., qui va être établie sous les auspices de la S. D. N., ne connaîtra que les différends pouvant naître entre l'Autriche et un Etat membre du Conseil. »

Cependant, la thèse de la garantie générale a des bases très sérieuses. Le mémoire allemand de mars 1929 ne manque pas de s'y référer.

(8) Hunter MILLER, *Diary*, vol. XIII, p. 333.

L'argument le plus important résulte de l'insuffisance de la protection des minorités, telle qu'elle est déterminée par la procédure indiquée par les alinéas 2 et 3 de l'article 12. Il n'est pas douteux que le sort des minorités dépend du bon ou du mauvais vouloir des gouvernements. Le traitement des minorités, malgré les constitutions et les traités des minorités, est un article du programme politique des partis et varie avec les nuances de ces derniers. Le but des traités des minorités est d'assurer aux minorités une protection constante et de soustraire leurs droits aux sympathies aléatoires des partis au pouvoir.

D'ailleurs la S. D. N. elle-même a souvent agi d'une manière qui serait difficilement conciliable avec l'interprétation restrictive de la garantie, en exerçant son droit de veiller sur la situation des minorités, même en dehors du domaine des pétitions.

C'est ainsi qu'en sa séance du 14 mars 1925, le Conseil a approuvé un rapport présenté par le délégué britannique (9) dans lequel le gouvernement grec était solennellement invité à faire connaître les mesures qu'il avait prises jusque là en vue de l'application pratique des dispositions en question, relatives à la protection des minorités, à déclarer quel serait dans l'avenir son programme d'action dans cette question, et tout spécialement quelles étaient les mesures qu'il se proposait d'adopter pour assurer les droits contractuellement garantis à la minorité slave en Grèce, et pour donner satisfaction aux besoins de cette minorité en matière de culte et d'instruction publique.

Le 29 novembre 1920 (10), le Conseil chargea le Secrétaire général de réunir et de soumettre en temps utile au Conseil les

(9) *Journal Officiel*, 1925 p. 478-80.

(10) *Journal Officiel*, 1920, N° 8, p. 81.

informations concernant la constitution de la Russie sud-carpathique. Le Secrétaire général s'adressa alors au gouvernement tchécoslovaque qui lui envoya les rapports nécessaires.

De même, le 15 décembre 1932, le Conseil (11) demanda au gouvernement d'Irak de le tenir au courant des résultats de son effort concernant la situation de la minorité assyrienne.

Ensuite, une résolution de 1922 de l'Assemblée, adoptée postérieurement par le Conseil, impose au Secrétariat des devoirs qui se rapprochent beaucoup de l'exercice de la « garantie générale ».

« Le Secrétariat général, chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités des minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la Société s'ils le demandent. »

Enfin, en ce qui regarde l'exécution de cette résolution, le rapport concernant l'activité du Conseil et du Secrétariat, présenté à la quatrième session de la S. D. N., contient la phrase suivante:

« La section a entrepris des études sur le problème des minorités dans divers pays et certains de ses membres se sont rendus dans plusieurs des pays intéressés pour établir avec les gouvernements des relations officieuses. »

Le Comité de Londres ou Adatci, composé de M. Adatci, de

(11) *Journal Officiel*, 1933, p. 1.647.

Sir A. Chamberlain et de M. Quinones de Léon, a rejeté la thèse de la « garantie générale ».

« Les traités », prétend ce Comité, « ne contiennent pas de dispositions permettant au Conseil, quant à la situation des minorités, une surveillance constante, en ce sens que pareille surveillance pourrait s'exercer en dehors des cas où un membre du Conseil signale à l'attention de celui-ci une infraction ou un danger d'infraction aux traités. C'est par ces derniers que sont déterminées les fonctions du Conseil. D'une part, les traités ne sauraient être modifiés sans l'assentiment du Conseil se prononçant à la majorité. D'autre part, le Conseil peut agir lorsqu'une infraction aux dispositions des traités (ou un danger d'infraction) est signalé à son attention. C'est par le jeu de ces dispositions que s'exerce la garantie de la S. D. N. sous laquelle se trouvent placées les clauses relatives aux minorités. Une surveillance en dehors de l'examen des cas d'infraction, ou de danger d'infraction, pouvant être signalés au Conseil conformément aux traités, sortirait du cadre de ceux-ci; on ne saurait l'instituer sans le consentement des parties aux traités. La suggestion envisagée modifierait d'ailleurs, dans une telle mesure la conception qui est à la base des traités, que le Comité n'estime pas pouvoir faire une recommandation dans ce sens (12). »

Le rapport de ce Comité, comme nous l'avons vu par la résolution de 1931 de l'Union Internationale, n'a pas mis fin à la controverse portant sur cette question. Une vive discussion porte également sur une autre question, celle de la « *Commission permanente des minorités* ».

(12) *Journal Officiel*, 1929,, p. 1.153.

Section III. COMMISSION PERMANENTE

Déjà en 1921, le professeur Gilbert Murray, délégué de l'Afrique du Sud, soumit à la II^e Assemblée de la S. D. N. un projet de résolution au sujet d'une Commission permanente qui était conçue comme suit :

« En vue de permettre à la S. D. N. de remplir effectivement la tâche qui lui incombe dans la garantie de la protection des minorités, l'Assemblée demande au Conseil de nommer une commission permanente chargée de recevoir les plaintes adressées à ce sujet à la S. D. N. et de préparer un rapport, tout en procédant à des enquêtes sur place (13). »

La première commission de l'Assemblée à laquelle ce projet fut renvoyé observa qu'aucune pétition n'avait été encore adressée à la S. D. N. et exprima l'opinion que la procédure des pétitions était suffisante pour donner de bons résultats. M. Murray retira sa proposition.

En 1923, l'Union Interparlementaire adopta une résolution par laquelle elle demandait que trois personnes, spécialement qualifiées au point de vue juridique et social, fussent attachées au Secrétariat pour étudier les documents que ce dernier préparait.

L'Union Internationale des Associations pour la S. D. N. adopta une résolution où il est question d'une commission permanente ayant un rôle consultatif auprès du Conseil en matière de pétitions.

En 1929, le gouvernement allemand proposa la création « d'un Comité spécial permanent pour les questions minoritaires, comme on l'a fait pour les questions économiques, pour

(13) Actes de II^e Assemblée, 12 septembre 1921, p. 210.

les questions de communication, etc... Cette solution aurait l'avantage d'instituer un organisme qui serait soustrait à l'influence des différends actuels et pourrait embrasser d'un point de vue plus élevé l'état du problème minoritaire. Les délibérations poursuivies au sein d'un tel organisme auraient déjà pour résultat d'éclaircir dans une certaine mesure les divergences d'opinions sur les questions de principe, avant même que les thèses des parties intéressées fussent portées devant les instances politiques suprêmes de la S. D. N. Un Comité permanent de minorités pourrait, en recourant à toutes les sources d'informations dont il disposerait, et particulièrement aux renseignements fournis par les Etats en cause, rassembler une documentation aussi complète que possible sur l'état de la question minoritaire à l'époque envisagée et procéder à l'examen critique de cette documentation. Il pourrait ensuite — à des intervalles déterminés — communiquer ces observations en même temps que les suggestions éventuelles qu'il aurait à formuler dans le cadre des traités et des déclarations en vigueur, aux instances constitutionnelles de la Société (14). »

Ce qui est cause de l'hostilité presque générale qu'a rencontrée l'idée de la création d'une commission permanente, c'est peut-être que ses propagateurs n'ont pas nettement défini quelle situation cette commission occupera par rapport au Conseil, aux Etats minoritaires et aux Comités des Trois.

Il est vrai que le gouvernement allemand affirmait au Conseil qu'il ne s'agissait pas de créer une sorte de pouvoir exécutif qui s'immiscerait dans les Etats en question contre leur gré, mais de permettre à la S. D. N. « de rester en contact avec le développement de tout le problème minoritaire, d'être en état

(14) Mémoire allemand du 12 avril 1929 (*Journal Officiel*, 1929, p. 1.157.

de surveiller et de suivre de près ce problème et d'être ainsi à même de s'assurer du sort des minorités ». Mais ces explications n'éclaircissent pas complètement la question.

La création d'une telle commission semblait également impliquer la suppression des Comités des Trois, bien que cela ne fut pas explicitement mentionné.

Cependant, en 1932, le gouvernement allemand proposa de placer à la disposition de la S. D. N. un corps permanent de personnes qualifiées et expérimentées, ne dépendant pas de leurs gouvernements et n'étant pas des ressortissants des Etats intéressés directement ou indirectement au problème des minorités. Cette commission devait former une source permanente d'information pour les Comités des Trois.

Le projet de former une commission permanente a été plus clairement élaboré par une Commission de l'Union Internationale des Associations pour la S. D. N. au printemps 1932.

En admettant, comme le prétendait l'Allemagne, que l'exercice de la garantie de la S. D. N. n'est pas limité à l'initiative que peut prendre un membre du Conseil, en conformité des alinéas 2 et 3 de l'Article 12, cette Commission soutenant qu'une telle garantie ne peut être exercée utilement sans qu'on dispose d'informations appropriées. Ces informations ne peuvent être fournies par le Secrétariat dont la documentation est surtout basée sur des cas spéciaux faisant l'objet des pétitions. La Commission propose donc de créer un organe uniquement destiné à assurer une information préliminaire et à coordonner la documentation à présenter aux Comités des Trois. Cet organe aurait également pour tâche de fournir les bases pour un rapport annuel méthodique et compréhensible à présenter à l'Assemblée.

Pourtant un tel organe n'existe pas encore, bien que les

difficultés de sa constitution soient plus apparentes que réelles. Il est vrai que l'analogie entre une commission des minorités et une commission de mandats est plutôt lointaine et que les Etats minoritaires ne peuvent être forcés de soumettre des rapports annuels au Conseil (15).

Il est également vrai que le Conseil ne peut renoncer à son pouvoir exécutif, de même qu'un organe ne peut être établi dont les décisions ou recommandations auraient pour effet légal de saisir le Conseil ou la C. P. J. I. (16).

Cependant, rien ne s'oppose à ce que le Conseil institue une commission consultative en vue d'assister ses membres lorsqu'il s'agit de décider si un cas devra être porté devant le Conseil, ou de les éclairer sur la possibilité d'un arrangement au cas où le Conseil aurait été saisi. Or, le Conseil, lorsqu'il est saisi « pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance » ; il pourra certainement décider de soumettre un cas à un comité d'experts.

D'ailleurs, le Conseil s'adresse souvent à des comités de juristes dans des cas, où d'après certains, il devrait s'adresser à la C. P. J. I., et cette pratique est actuellement bien vue par les Etats minoritaires.

Le rapport du Comité Adatci se montre défavorable à une pareille suggestion, dans son passage suivant :

« Il a été également suggéré que les Comités des Trois pour-

(15) Cependant, lorsque le Conseil a demandé en 1920 à la Tchécoslovaquie, et en 1925, à la Grèce, de lui présenter des rapports, il ne rencontra pas de difficultés.

(16) *National State and National Minorities*, p. 360. La difficulté juridique peut cependant être tournée en nommant un rapporteur qui saisiserait le Conseil en lui proposant d'adopter le rapport de la Commission des minorités.

raient être aidés par une commission consultative, à laquelle ils défèreraient, le cas échéant, l'examen de certaines questions. Cette suggestion ne paraît pas devoir être retenue pour les raisons suivantes :

« L'expérience a démontré que le Secrétariat de la S. D. N. est à même d'obtenir et de fournir aux Comités des Trois les diverses informations dont ils peuvent avoir besoin, et aussi de leur prêter toute assistance utile. D'ailleurs, outre que la qualité d'expert, en matière de minorités, serait difficile à discerner, le Comité éprouve de sérieux doutes sur la compatibilité de l'institution de la commission consultative proposée avec l'esprit des traités des minorités. L'avis rendu par cette commission atténuerait considérablement, en fait, la responsabilité de l'Etat qui saisisrait le Conseil d'une infraction. Cette responsabilité est et doit demeurer pleine et entière. L'Etat qui l'assume ne peut invoquer que sa propre conviction ; il ne saurait se référer, en outre, aux conclusions d'un groupe d'experts. »

Le premier argument invoqué, d'après lequel « le Secrétariat est à même d'obtenir et de fournir aux Comités des Trois les diverses informations dont ils peuvent avoir besoin », ne peut être admis.

Les minorités se plaignent constamment que leurs affaires sont insuffisamment instruites et qu'il leur est impossible de faire ressortir toutes les circonstances de la cause dans la forme d'une pétition.

On pourrait également être tenté de croire qu'un remède à cette situation consisterait dans l'élargissement de la section des minorités du Secrétariat. Sans doute, une telle mesure améliorerait le système actuel, mais il n'équivaldrait jamais à l'institution d'une commission indépendante. Car les fonction-

naires de la section des minorités ne sont pas assez libres, soit de réunir la documentation nécessaire, soit de se tenir en contact d'une façon constante avec les différents aspects du problème.

Le deuxième argument du rapport affirme qu'il serait difficile de discerner la qualité d'experts en matière de minorités.

De deux choses l'une: ou les membres du Secrétariat ne sont pas des experts; dans ce cas, il est temps de les remplacer. Ou ce sont des experts, ce qu'on ne cesse pas de répéter; dans ce cas, il est difficile d'admettre qu'au Secrétariat seul serait réservé le monopole de l'expertise.

D'après le troisième argument, enfin, le Comité éprouve de sérieux doutes sur la compatibilité de l'institution de la commission consultative proposée avec l'esprit des traités des minorités.

Cette objection est bien étrange, car il faudrait également admettre que le Comité des Trois est incompatible avec l'esprit des traités et que le fait de s'adresser à un comité de juristes l'est aussi.

Il y a pourtant de nombreuses raisons qui militent en faveur de l'institution d'une commission permanente à la place des Comités des Trois. Une telle commission, siégeant en permanence, aurait plus de temps à consacrer à l'examen de chaque question et ses membres acquerraient rapidement, en s'occupant constamment de ces questions, une expérience qui fait évidemment défaut aux membres des Comités des Trois.

Mais une telle réforme s'impose surtout pour mettre fin à la procédure politique qui est à la base du fonctionnement des Comités de Trois. On sait que ces comités jouent également le rôle de conciliateurs entre les Etats et leurs minorités et qu'ils réussissent souvent dans cette fonction. Mais les minorités

trouvent que toutes les conciliations sont faites à leurs dépens. Ce que les minorités exigent, c'est que les Etats observent les engagements qu'ils ont contractés en signant leur traité des minorités. Les pétitions des minorités, mises à part celles qui sont sans fondement, portent sur des violations de leurs droits et l'amour-propre d'un gouvernement ne devrait pas souffrir si un fonctionnaire quelconque a violé une prescription garantie par les traités minoritaires. Mais d'après la procédure actuelle, on considère que point est besoin de dire tout haut la vérité; qu'elle pourrait soulever le mécontentement et les passions de la majorité nationale.

Une pétition est considérée comme inopportune; on en est embarrassé et on cherche à clore le plus vite possible l'incident. On demande à l'Etat de faire preuve de bonne volonté, de faire une petite concession et « il n'y a plus lieu de signaler à l'attention du Conseil une infraction aux traités ».

C'est à cette pratique qu'une commission des minorités devrait mettre fin. Pour apprécier si une clause d'un traité a été violée, il faut se placer sur le terrain juridique, tout en tenant compte des circonstances atténuantes. Ce qui est accordé aux minorités est un minimum, mais ce minimum doit leur être intégralement assuré. Et il ne faut pas qu'ils pâtissent du fait que leur gouvernement court après la chimère de réaliser un Etat national absolu.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Comité de Londres a rejeté la plupart des réformes importantes et recommande l'adoption de quelques mesures concrètes qui furent acceptées à l'unanimité.

Section IV. PROCÉDURE ACTUELLE

§ 1. *Procédure de droit commun*

Lorsque le Secrétariat de la S. D. N. reçoit une pétition concernant une question de minorités, cette pétition est soumise à un examen au point de vue de la recevabilité. Lorsqu'elle est déclarée irrecevable, il en informe le pétitionnaire et, le cas échéant, il lui communique la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, fixant les conditions de recevabilité pour les pétitions des minorités.

Lorsque la pétition est recevable, elle est communiquée à l'Etat intéressé. Si l'Etat, pour une raison quelconque, soulève des objections contre la recevabilité, le Secrétaire général soumet cette question au président du Conseil qui peut s'adjoindre deux membres du Conseil pour l'assister. Sur la demande de l'Etat intéressé, cette question peut être inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

Si l'Etat ne soulève pas d'objections quant à la recevabilité, il doit faire connaître dans les trois semaines qui suivent la communication de la pétition, s'il veut présenter des observations. Dans l'affirmative, l'Etat dispose d'un délai de deux mois à partir du jour de la communication. Ce délai peut être prolongé par le président du Conseil, sur la demande de l'Etat intéressé et si les circonstances paraissent le rendre nécessaire. La pétition et les observations sont ensuite simultanément communiquées aux membres du Conseil à titre d'information. Tout Etat, membre de la S. D. N., peut également, s'il le demande, obtenir communication du dossier.

Le président du Conseil invite deux membres du Conseil et,

s'il l'estime nécessaire, quatre, pour examiner avec lui la question.

Le Comité des Trois se réunit même dans l'intervalle des sessions du Conseil s'il le juge nécessaire.

Si un des membres du Comité des Trois ou un autre membre du Conseil le juge opportun, il peut signaler la question à l'attention du Conseil.

Le Comité des Trois communique par lettre le résultat de ses travaux aux autres membres du Conseil.

Une fois par an, le Secrétaire général distribue à tous les membres du Conseil une copie des lettres adressées à eux par le Comité des Trois dans le courant de l'année.

Le Secrétaire général publie une fois par an, au *Journal Officiel*, les statistiques suivantes :

- 1° Nombre des pétitions reçues au Secrétariat.
- 2° Nombre des pétitions déclarées irrecevables.
- 3° Nombre des pétitions déclarées recevables et soumises à l'examen d'un Comité des Trois.
- 4° Nombre des comités et des réunions tenues par eux.
- 5° Nombre des pétitions dont l'examen de la part d'un Comité des Trois a été clos au cours de l'année.

§ 2. Procédure propre à la Haute Silésie

Nous venons d'exposer la procédure qui est à la portée de toutes les minorités dont la protection est garantie par les traités des minorités. Il convient cependant d'indiquer qu'il existe encore une autre procédure établie par la Convention germano-polonaise signée à Genève, le 15 mai 1922, et relative aux minorités de la Haute Silésie allemande et polonaise. Cette procédure a été modifiée par les résolutions du Conseil du

8 septembre 1928 et par un accord passé entre les gouvernements polonais et allemand, à Paris, le 6 avril 1929.

La Convention de 1922, dans son article 147, prévoit, ce qui n'existe dans aucun traité, un droit de pétition au Conseil de la S. D. N. pour les personnes appartenant à une minorité. Mais ce droit de pétition est subordonné à certaines conditions: ne peuvent être adressées au Conseil que les pétitions relatives à des questions importantes ou après que les ressources qu'offre une procédure locale spécialement prévue à cet effet, ont été épuisées. Les articles 149 et suivants de cette convention stipulent que: « en ce qui concerne l'application et l'interprétation des dispositions de la présente partie par les autorités administratives qui reçoivent des ordres par la voie hiérarchique, les personnes appartenant à une minorité pourront, conformément aux dispositions qui suivent, soumettre pour examen une pétition à l'Office des minorités de leur Etat. Celui-ci transmettra ces pétitions au Président de la Commission mixte pour avis ».

Il y a deux offices des minorités: un dans la Haute Silésie allemande et l'autre dans la Haute Silésie polonaise.

La Commission mixte comprend cinq membres, dont deux ressortissants allemands et deux ressortissants polonais. Le président est désigné par le Conseil et pris parmi les ressortissants d'un Etat tiers.

Avant que le pétitionnaire puisse s'adresser à l'Office des minorités, il faut qu'il ait épuisé toutes les voies de recours hiérarchiques administratives. Si l'Office des minorités ne réussit pas à donner satisfaction aux pétitionnaires, il transmet, pour avis, la pétition avec ses observations au président de la Commission mixte. Ce dernier est libre de recueillir toutes informations qui lui sembleraient utiles et appropriées.

Il donnera aux pétitionnaires et à l'Office des minorités l'occasion de présenter leurs observations oralement ou par écrit.

L'avis du président de la Commission mixte peut indiquer une solution définitive, provisoire ou partielle.

Les autorités intéressées doivent se prononcer dans les vingt jours s'ils acceptent de se conformer à cet avis. Dans le cas où les pétitionnaires ne seraient pas satisfaits de la solution donnée à l'affaire par l'autorité administrative, ou si le temps consacré par elle à l'examen de l'affaire est excessif, ils pourront faire appel au Conseil de la S. D. N.

L'appel est adressé à l'Office des minorités qui procède à sa transmission au Conseil par l'intermédiaire du gouvernement. Cette transmission doit être effectuée dans les deux mois; un dernier délai de grâce est accordé au gouvernement pour régler l'affaire.

Les pétitions urgentes sont inscrites à l'ordre du jour par un rapporteur sans être examinées, ni par un Comité des Trois, ni par le Secrétariat. Dans ce cas exceptionnel, la soumission de la pétition à la S. D. N. saisit automatiquement le Conseil.

CHAPITRE III

LE CARACTERE ET LE BUT DES TRAITES DES MINORITES

Section I. EVOLUTION DE LA THÉORIE DE LA PERMANENCE

§ 1. *Généralités*

Les traités des minorités n'ont pas pour fondement une intervention d'humanité, sauf peut-être en ce qui concerne les Juifs. Il est vrai que les auteurs des traités eux-mêmes s'inspiraient de considérations humanitaires et qu'ils étaient soucieux d'épargner aux minorités, autant que faire se pouvait, les souffrances et les amertumes de l'oppression.

Mais pour les puissances en tant que telles, les traités des minorités étaient un des organes du nouveau système de paix qu'ils allaient instaurer.

Le but final des traités des minorités est d'assurer la paix là où elle risquait d'être troublée par suite du changement de la souveraineté de certains territoires et de ses habitants.

Lors du tracé des frontières des Etats nouveaux ou agrandis, les auteurs des traités de paix se trouvaient en contradiction avec le principe de la libre disposition des peuples, principe qu'ils avaient souvent invoqué eux-mêmes au cours de la guerre. Ils violaient ce principe en imposant un changement de

nationalité à des populations qui pour la plupart n'en voulaient pas. L'irrédentisme de ces populations était donc à craindre et, par là même, l'existence des Etats à qui elles avaient été attribuées et la paix elle-même ne paraissait plus définitivement assurée. Les auteurs des traités de paix cherchèrent, par conséquent, à adoucir le plus possible le sort des minorités en espérant que si leur bien-être était assuré, s'ils pouvaient librement exercer leur religion et se servir de leur langue, elles s'accommoderaient plus facilement de leur nouvelle situation. Pour leur garantir ce bien-être, pour diminuer les causes de mécontentement, on recourut aux traités des minorités. Ces derniers ne sont donc qu'un moyen en vue d'atteindre le but final, qui est le maintien de la paix.

Les auteurs des traités de paix ont-ils voulu attribuer aux traités des minorités un caractère permanent ou transitoire? Les traités ne se prononcent pas sur cette question.

Il est néanmoins d'une grande importance de savoir quelle réponse lui donner.

Les Etats signataires des traités des minorités ont presque tous le désir d'assimiler leurs minorités pour devenir des Etats nationaux. C'est principalement par le moyen de lois scolaires que les Etats cherchent à fondre les minorités dans les majorités. Ils ne cherchent pas à brimer les minoritaires adultes. Ils leur laissent presque pleine liberté sur le terrain culturel. Mais est-ce contrevenir aux traités que de *tendre* à mettre fin à cette situation anormale où la minorité forme un « Etat dans l'Etat » ?

§ 2. *Historique*

Dans son rapport que M. Mello-Franco a présenté le 9 décembre 1925 au Conseil de la S. D. N., il dit qu'il lui semble

irrécusable que ceux qui ont conçu ce système de protection ne songeaient pas à créer, dans le sein de certains Etats, une masse d'habitants qui se considéraient toujours comme étrangers à l'organisme général de la nation; mais que, au contraire, ils voulaient pour les éléments de cette masse, le statut d'une protection juridique capable d'assurer le respect de l'inviolabilité des personnes, sous tous les aspects, et de préparer, peu à peu, les conditions nécessaires à l'établissement de l'unité nationale complète.

Sir A. Chamberlain tint à signaler tout particulièrement la définition de l'objet des traités des minorités donnée par M. de Mello-Franco. Les auteurs de ce système n'avaient certainement pas voulu créer au milieu des nations une communauté qui resterait toujours étrangère à la vie nationale. L'objet des traités des minorités et le but que poursuit le Conseil lorsqu'il accomplit la tâche que lui ont confiée ces traités, sont d'assurer aux minorités le degré de protection et de justice qui les mettra graduellement en mesure de se fondre dans la communauté nationale à laquelle elles appartiennent.

Cette thèse a soulevé dans le monde minoritaire de nombreuses et énergiques protestations.

L'Union Internationale des Associations pour la S. D. N. a voté en 1926 pendant sa session d'Aberystwith sur l'avenir des minorités nationales des résolutions essentiellement contraires à l'idée de l'absorption des minorités par la nationalité de sa majorité.

« ... On ne pourra s'attendre à ce que les minorités soient loyales à l'égard de l'Etat auquel elles ressortissent si elles sont mécontentes de leur sort par suite... du traitement dont l'objet serait de les absorber contre leur gré dans la nationalité de la majorité. »

M. Mandelstam croit que l'état d'esprit de certains membres du Conseil est peut-être dû à une des plus graves lacunes des traités des minorités; en effet, ceux-ci ne contiennent aucune disposition sur les *devoirs* des minorités correspondant aux droits qui leur sont octroyés.

D'où la troisième résolution de la III^e Assemblée votée le 21 septembre 1922.

« L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la S. D. N. contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant. »

Au Conseil, la question de *la loyauté des minorités* a été discutée à plusieurs reprises, en connexité avec celles de *la propagande* dirigée contre la sûreté de l'Etat et de l'abus du droit de pétition.

Au cours de la cinquantième session du Conseil, M. Politis, délégué de la Grèce, et à l'occasion de la requête du gouvernement albanais en vertu de l'article 11 du Pacte, confesse qu'il éprouve les plus vives inquiétudes au sujet du développement de la question des minorités.

« Ce régime a été institué », dit-il, « comme un palliatif contre certaines situations ethnologiques difficiles. On y a vu un effort loyal de cohabitation entre peuples divers; on y a vu un mariage de raison. Or, je suis effrayé de constater que cet effort loyal, que ce mariage de raison se transforme peu à peu dans certains pays en une lutte qui aggrave le mal que l'on a voulu guérir. Les minorités sont sans cesse travaillées par des ~~propagandes~~ propagandes subversives. La situation actuelle ne saurait sans les plus graves dangers pour la paix du monde, continuer à se

développer dans la direction où elle est engagée. Autant je conçois que le Conseil tienne fermement la main à l'exécution des obligations assumées par les Etats minoritaires, autant il me semble nécessaire qu'il rappelle à toute occasion les minorités à la stricte observance de leur devoir et qu'il décourage toutes les entreprises tendant, directement ou indirectement, à créer entre les minorités et leur gouvernement national la désaffection, l'inimitié et l'hostilité. »

A la séance du 15 décembre 1928, M. Zaleski, délégué de la Pologne, déclarait que la lutte des nationalités en Haute Silésie polonaise n'existerait pas si le « Volksbund » s'abstenait d'agiter continuellement les esprits contre le statut actuel de la Haute Silésie, de créer une effervescence politique, voire même de mener une action subversive. En outre, cette activité, dont les retentissements sont l'objet d'innombrables réclamations soumises par le « Volksbund » au Conseil de la S. D. N., réclame le plus souvent dépourvues de tout fondement et destinées uniquement à créer l'impression que la situation en Haute Silésie demeure encore incertaine, constitue un abus des dispositions des traités des minorités et de la Convention de Genève. Les pétitions du « Volksbund » encombrant l'ordre du jour des sessions du Conseil et celui-ci se trouve obligé d'examiner des questions qui, si on les apprécie à leur juste valeur, ne présentent qu'une importance secondaire.

Le Docteur Stresemann, délégué de l'Allemagne, en répondant à M. Zaleski, se demande à partir de quel moment il ne sera plus permis aux minorités d'exercer leur droit de former des associations et de porter des plaintes devant le Conseil de la S. D. N.

Le Docteur Stresemann pouvait également se référer au traité polono-tchécoslovaque du 25 avril 1925 qui proclame

expressément que la défense des droits minoritaires ne constitue pas un acte de déloyauté à l'égard de l'Etat.

A cette occasion, M. Briand prononça quelques paroles très importantes :

« Je tiens à dire de la façon la plus nette que rien ne peut permettre de supposer que, d'une manière quelconque, la S. D. N. et son Conseil puissent en arriver, à un moment donné, à détourner leurs regards de la cause sacrée des minorités. »

Comme il résulte de ce qui précède, on insiste de plus en plus sur le devoir de loyauté qui incombe aux minorités envers l'Etat auquel elles appartiennent. Et c'est à ce prix seulement que le caractère permanent des traités des minorités peut être envisagé.

Le Docteur Stresemann a énergiquement insisté sur ce caractère permanent à la séance du Conseil du 6 mars 1925. En faisant allusion au rapport de M. de Mello-Franco et à la déclaration de Sir A. Chamberlain de 1925, il affirmait que la théorie de l'assimilation est contraire à l'idée, nettement exprimée lors de l'établissement du nouveau système, d'après laquelle la protection des minorités est une protection permanente, et non pas seulement un régime de transition établi en vue de résoudre des difficultés temporaires.

Examinant ensuite la question de la loyauté, il ajoute qu'il est incontestable que le fait d'appartenir à une minorité et la situation spéciale qui en résulte ne s'opposent pas à l'accomplissement des devoirs d'un citoyen loyal envers son Etat.

Sir A. Chamberlain, mis en cause par le Docteur Stresemann, tint à interpréter la fameuse expression « se fondre » qu'il avait employée dans son discours de 1925. Il le fait dans les termes suivants :

« L'expression « se fondre » était mal choisie. Je n'enten-

dais pas un instant suggérer que l'intention était de voir fondre ou abolir les caractéristiques culturelles de la population constituant la minorité. Je voulais marquer, et c'est là pour moi un point essentiel, que le but des traités consistait à déterminer dans les pays à minorités une situation telle que les minorités puissent être et fussent effectivement de loyaux membres des nations auxquelles elles appartiennent.

« Je reconnais le caractère permanent des traités, mais je nourris l'espoir que la nécessité d'avoir recours au Conseil ne sera pas permanente, parce qu'avec le temps les relations entre les minorités et les Etats auxquels elles appartiennent assumeront un caractère qui effacera le besoin et le désir de s'adresser à cet organisme. »

Sir A. Chamberlain affirme lui aussi le lien qui existe entre les devoirs de l'Etat et des minorités en disant que si un gouvernement d'un Etat à minorités a des obligations précises envers la minorité, de même cette minorité doit loyauté et fidélité à l'Etat dont elle fait maintenant partie.

M. Briand (1) s'est prononcé dans le même sens le 6 mars 1927 en déclarant qu'un pays n'a aucun intérêt à ce que disparaisse un élément de sa population ayant sa valeur propre, son génie propre. Un grand pays n'essaie pas d'uniformiser ses populations à ce point... Il s'agit, en sauvegardant les minorités dans le maintien de leur langue, de leur culture, de leur religion et de leurs traditions, de sauvegarder cette espèce de petite famille au sein de la grande, non pas pour affaiblir la grande, mais pour bien assurer l'harmonie de tous ses éléments constitutifs. Il ne s'agit pas de la disparition des minorités,

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, avril 1925, pp. 519-530.

mais bien d'une sorte d'assimilation qui grandit la nation sans diminuer la petite famille.

Ayant ainsi exposé son opinion sur le but final qu'il assigne au système de protection des minorités et dont la réalisation dépend pour la plus grande partie de l'attitude des gouvernements minoritaires, il s'adresse cette fois aux minorités en les avertissant que pour que ce problème continue à se poser dans les termes ci-dessus et pour qu'il puisse se résoudre ainsi, il ne faut pas obéir à un esprit de polémique, à un esprit de subversion. Il ne faut pas qu'elles se dressent en bataille contre la nation dans laquelle elles sont appelées à vivre.

D'après la thèse officielle actuelle de la S. D. N., les traités des minorités doivent permettre aux Etats minoritaires et aux minorités d'aboutir à une coexistence paisible en soustrayant ces dernières à toute tentative d'assimilation forcée. A cette conception se joint l'espoir que, avec le temps, les parties en présence apporteront à la solution de ce problème la compréhension mutuelle nécessaire qui rendra inutile tout recours à la S. D. N. sur la base des traités des minorités. C'est dans ce sens que la protection des minorités a un caractère permanent.

Comment l'avenir des minorités est-il envisagé par certains milieux non-officiels ?

Section II. — *Doctrine*

M. A. Tibal (2) voit aussi bien la force actuelle du principe nationalitaire que le danger que court la civilisation du fait de la multiplicité toujours croissante des minorités. Il espère cependant un apaisement de la lutte entre les tendances étatis-

(2) Bulletin N° 2 de l'année 1929, de la *Collection de Conciliation Internationale*.

tes et minoritaires, tant sous l'influence de la propagation de l'esprit international, que par suite d'une plus grande tolérance de la part de l'Etat à l'égard des nationalités.

L'auteur prévoit, en effet, que le problème de la conciliation de deux réalités que sont l'Etat et la minorité nationale sera résolue de la même manière que l'a été la question des relations entre l'Etat et la religion. La nationalité doit être séparée aussi nettement de l'Etat que l'a été la foi. La nationalité doit se cantonner aussi strictement dans le domaine national que les confessions dans le domaine religieux.

C'est de l'indifférence future de l'Etat en matière de nationalité, égale à celle qu'il professe déjà en matière de religion, que M. Tibal attend la solution du problème.

M. C. A. Macartney (3) considère que l'Etat, qui a plusieurs nationalités, doit d'abord se dépouiller de son caractère national. Si une nationalité, quoique faible, n'est pas une « minorité nationale » mais un élément constitutif dans l'Etat, alors ses membres possèdent ce que tout le monde désire et considère aujourd'hui comme son droit. Ils n'ont aucune excuse — aucune raison — de pratiquer l'irrédentisme sur le terrain national.

Ce n'est qu'en traitant leurs minorités d'une manière intelligente et généreuse que les Etats minoritaires peuvent espérer conserver leurs frontières actuelles. Mais pour ce faire, les conceptions actuelles de l'Etat national doivent être modifiées. C'est peut-être cette révision des théories qui permettrait de procéder à des remaniements pacifiques des frontières dans un sens favorable à tous les intérêts.

(3) *National State and National Minorities*, pp. 474-476.

M. de Visscher (4) considère que les aspirations des minorités sont essentiellement orientées vers l'avenir et c'est par ce côté qu'elles posent pour certains Etats un problème inquiétant.

En effet de quoi s'agit-il ? De savoir comment peuvent se concilier ces deux choses qui *à priori*, apparaissent également respectables : le droit des minorités de vivre de leur vie culturelle propre à l'abri des garanties internationales, le droit de l'Etat à la loyauté de ses ressortissants et au maintien de son unité politique.

Les garanties d'équitable traitement assurées aux minorités doivent-elles être organisées de manière à faciliter la fusion graduelle des éléments minoritaires dans la collectivité nationale ? ou cette organisation doit-elle s'inspirer avant tout du droit du groupe minoritaire à conserver au sein de l'Etat son individualité et sa cohésion, à se développer tout au moins dans l'ordre culturel, comme une entité séparée, prête même, s'il le faut à poursuivre ses revendications collectives jusqu'à celle d'une véritable autonomie ?

En se référant aux notes des gouvernements allemand et autrichien, adressées au Conseil en 1929, M. de Visscher admet avec elles que là où le régime minoritaire existe on ne peut sans contradiction, considérer comme contraire aux devoirs de loyauté des minorités le seul fait qu'elles s'efforcent de conserver leur caractère distinctif et qu'elles expriment leurs griefs par la procédure mise à leur disposition par les traités.

Mais les observations de ces gouvernements doivent être accueillies avec réserve lorsqu'elles présentent comme un postulat la perpétuelle survivance des particularismes minoritaires. Rien n'autorise à affirmer que l'institution du régime mino-

(4) Unité d'Etat et revendications minoritaires (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1930, N° 2).

ritaire conventionnel implique l'idée de la persistance indéfinie de minorités au sein de certains Etats.

L'auteur est également hostile à toute affirmation absolue en faveur de la thèse du caractère transitoire de la protection des minorités. Cette tendance à l'apriorisme est inspirée par des préoccupations politiques.

Il conclut dans un sens excluant la possibilité d'une solution générale uniforme de la question.

« Les traités n'ont rien préjugé : l'avenir reste réservé. On verra certaines minorités s'assimiler progressivement et d'autres s'acheminer peut-être vers une autonomie grandissante. L'identité des clauses minoritaires ne saurait prévenir ce contraste des évolutions historiques. »

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

LA MINORITÉ ALLEMANDE

INTRODUCTION

Nous n'avons pas eu le dessein d'étudier toutes les pétitions des minorités qui ont été présentées à l'examen du Conseil.

Nous avons préféré examiner les questions les plus importantes qui se sont posées à l'occasion des réclamations basées sur la violation, justifiée ou non, des traités des minorités.

Les minorités englobées présentement dans le territoire polonais, ne présentent pas toutes — au même degré — un caractère d'inassimilabilité.

Il en est qui se plient aux exigences de la souveraineté de l'Etat, tout en maniant habilement les armes que les traités des minorités ont mises à leur disposition (minorité allemande), d'autres se rebellent et n'ont pas hésité à avoir recours à la lutte ouverte (minorité ukrainienne).

Nous étudierons : 1° la minorité allemande de Haute-Silésie ; 2° la minorité ukrainienne ; 3° la minorité lithuanienne, et 4° la minorité juive.

C'est la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922, qui est le statut de la minorité allemande en Haute-Silésie. La minorité allemande habitant le reste du territoire polonais est soumise au droit commun instauré par les traités des minorités. Voici la genèse de la susdite convention (1).

L'article 88 du Traité de Versailles prévoyait un plébiscite pour la région de Haute-Silésie. L'article 92 ajoutait que des conventions ultérieures régleraient « toutes les questions en suspens par le présent traité et qui pourraient résulter de la cession des territoires sus-mentionnés ».

En vertu de ce texte, le 20 octobre 1921, la Conférence des Ambassadeurs invita les deux Etats à conclure une convention pour régler le droit relatif à la nationalité, le droit de domicile et la protection des minorités en Haute-Silésie. Ce fut l'objet de la convention du 15 mai 1922, qui ne comprend pas moins de 600 articles concernant toute l'organisation économique et sociale de la Haute-Silésie et qui dans sa troisième partie, traite d'une façon détaillée des droits civils et politiques de la religion, de l'enseignement privé, professionnel, etc..., de la langue officielle de l'administration et de la langue employée en justice (2).

La convention organise des voies de recours à plusieurs instances, que nous avons exposées dans le chapitre II de la première partie.

Mais pour avoir recours à la convention du 15 mai 1922, il faut que le pétitionnaire appartienne à la minorité, et le cas échéant, en fasse la preuve.

(1) Cette convention a été enregistrée par le Secrétaire de la S. D. N., conformément aux stipulations de l'art. 18 du Pacte de la S. D. N., le 21 juin 1922.

(2) La convention se trouve mentionnée pour la première fois dans le rapport de M. de Gama, du 20 juillet 1922.

Le Conseil de la S. D. N., conformément au rapport de M. de Mello-Franco (le 17 mars 1926) avait refusé de statuer sur une pétition d'un certain M. Karl Michalik qui réclamait une indemnité et l'assignation de son domicile dans son ancienne résidence d'où il prétendait avoir été chassé par la violence, parce que ledit pétitionnaire n'avait pu prouver sa nationalité allemande, et par là, sa qualité de membre de la minorité polonaise en Haute-Silésie.

Par la suite, certains articles de la convention apparurent d'une application difficile.

L'Allemagne et la Pologne voulurent se mettre d'accord sur ceux d'entre eux qui avaient donné lieu aux récriminations les plus nombreuses.

Les délégués des deux gouvernements se réunirent à Paris du 25 mars au 6 avril 1929, sous la présidence de M. Adatci, rapporteur pour les questions des minorités auprès du Conseil de la S. D. N., et avec le concours de M. Calonder, président de la commission mixte de la Haute-Silésie (3).

Nous résumons les questions sur lesquelles les délégués arrivèrent à une conclusion pratique.

La première question, celle de la procédure, était parmi les plus ardues.

Les pétitionnaires allemands accusaient les offices des minorités de ne pas respecter le délai pour la transmission des pétitions au président de la commission mixte. Ce délai était de quarante-cinq jours. Passé ce délai, la pétition était périmée.

On n'augmente pas le nombre de jours, ce qui eût été une

(3) Les deux gouvernements adhèrent à la convention en mai 1929.

solution. On se borne à inviter les offices des minorités à s'y conformer « strictement ».

Toutefois, un certain pouvoir discréditoire était reconnu au président de la commission mixte en cas de non-observation des délais forcés. Il pourra procéder, comme il le jugera utile dans les cas qui exigeront une solution rapide : « Le président pourrait, par exemple, dans des cas particulièrement urgents, commencer la procédure, ouvrir les débats oraux, établir la présomption des faits allégués par des offices de minorités ou par les pétitionnaires » (4).

Les offices des minorités doivent également transmettre toutes les pétitions dont ils sont saisis. La contre-partie était assurée par le pouvoir qu'ils avaient de soulever pour chaque cas la question de compétence.

En ce qui concerne les délais, pendant lesquels une affaire devait recevoir une solution devant la commission mixte, il fut décidé qu'il serait de six mois, à partir du dépôt de la pétition près de l'Office des minorités.

Au cours de la discussion, M. Calonder souligna la nécessité d'arriver à une collaboration loyale, inspirée par l'esprit de justice et de conciliation. « Cet élément moral », dit-il, « est encore beaucoup plus important que toute mesure technique de procédure. A travers toutes les phases de la procédure, devant les autorités nationales compétentes, devant les offices des minorités, au sein de la commission mixte, l'idée dominante doit toujours être de régler les affaires, autant qu'il est possible, à l'amiable, en appliquant consciencieusement et équitablement les dispositions de la convention » (5).

(4) Procédure pour l'application des art. 149 et suivants.

(5) M. Calonder avait exprimé des sentiments semblables lors de l'installation du secrétaire d'Etat Morawski (comme membre de la commission mixte).

Au sujet des pétitions elles-mêmes, rien n'était changé pour les pétitions urgentes, qui restaient soumises à la procédure fixée par la résolution du Conseil du 8 septembre 1928. On sait que dans ce cas, le Secrétaire général communique la pétition aux membres du Conseil dès son arrivée au Secrétariat, et la fait inscrire à l'ordre du jour de la session immédiate du Conseil ; en même temps qu'il envoie la pétition, pour observations, au gouvernement intéressé (6).

Pour les pétitions non urgentes, elles seront communiquées au gouvernement intéressé, et inscrites à l'ordre du jour provisoire du Conseil, dans les conditions fixées par la même résolution du 8 septembre 1928.

Ces résolutions seront soumises à l'examen du rapporteur, en même temps que les observations du gouvernement intéressé.

L'innovation consistait dans le fait que, si le rapporteur, assisté par le Secrétaire général, décide que la pétition n'a pas d'objet et ne justifie pas dès lors son examen par le Conseil, si le Conseil approuve la proposition du rapporteur, la pétition en cours sera éliminée. Cela ne veut pas dire que ces pétitions, quoique éliminées, ne soient pas prises en considération. Elles restent soumises à la procédure locale fixée par les articles 149 et suivants de la Convention de Genève (7).

(6) Voir extrait du procès-verbal de la 51^e session du Conseil (session du 8 septembre 1928).

(7) L'article 149 de la Convention de Genève ne prévoyant que des pétitions concernant l'application et l'interprétation de ses dispositions, contenues dans sa troisième partie, par des autorités administratives, les affaires ne rentrant pas dans ce cadre peuvent toujours faire l'objet de pétitions adressées directement au Conseil.

Section I. — *Questions scolaires*

« La question scolaire est une question vitale pour la minorité allemande. »

Deutscher Volksbund.
(pétition du 1^{er} juin 1928).

Les différends relatifs à la question scolaire, sont parmi les plus nombreux qui ont fait l'objet de pétitions adressées au Conseil de la S. D. N.

Dans la Haute-Silésie allemande, il existe des écoles dites de minorités dans lesquelles les Allemands, devenus sujets polonais, voulaient de préférence envoyer leurs enfants pour qu'ils puissent continuer à apprendre la langue allemande.

Dans tous les Etats, où se trouvent englobées des minorités, la question des écoles est d'une importance extrême. Il s'agit d'une lutte entre l'Etat et la fraction minoritaire. Cette lutte a pour objet l'âme même des enfants. Un peuple qui sauvegarde sa langue, a-t-on dit, garde intacte sa nationalité.

C'est pourquoi on ne s'étonnera pas du nombre des pétitions adressées au Conseil, et concernant la question des écoles : fermeture d'écoles minoritaires, non-admissions des enfants aux écoles minoritaires, etc...

Toutes ont été adressées par l'intermédiaire du *Deutscher Volksbund*, qui est une association subventionnée par le gouvernement allemand, pour la défense des minorités allemandes en Pologne.

§ 1. — *La législation scolaire*

L'instruction publique minoritaire en Pologne est régie par l'article 9 du traité des minorités. « En matière d'enseignement *public* », dit cet article, « le gouvernement polonais accordera dans les villes et districts, où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise des facilités appropriées pour assurer que, dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette disposition n'empêche pas le gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans les dites écoles... Les dispositions du présent article ne seront applicables aux ressortissants polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand au 1^{er} août 1914 ».

En ce qui concerne l'enseignement *privé* minoritaire, visé par l'article 8 du traité, la distinction faite pour l'enseignement public au sujet de la proportion « considérable » de ressortissants polonais ne joue pas. Outre les stipulations contenues dans l'article 9 du traité des minorités, des dispositions administratives réglementent l'enseignement public minoritaire.

C'est ainsi que dans les voïvodies de Poznan et de Pomorze, où se trouvent le plus grand nombre d'écoles minoritaires, et qui ont donné lieu aux pétitions du *Deutscher Volksbund*, dont nous parlerons, le décret du gouvernement polonais du 10 mars 1920 prescrit la création et l'entretien d'une école ou d'une classe publique minoritaire dans toutes les communes comptant 40 enfants, au moins, appartenant à la minorité. Toutefois, le gouvernement polonais permet aux autorités compétentes de maintenir une école minoritaire même si le nombre des enfants appartenant à la minorité, tombe au-dessous de ce

chiffre. Le gouvernement polonais, à diverses reprises, dans ses observations en réponse aux pétitionnaires pour faire preuve de son libéralisme, invoquera cette disposition du décret du 10 mars 1920.

Une première constatation doit être faite : ce décret du 10 mars 1920 prend comme base pour la création et l'entretien d'une école publique minoritaire la commune, c'est-à-dire la plus petite des unités administratives, tandis que dans le traité des minorités polonaises, l'unité c'est la « ville et le district ».

Une seconde constatation : dans le décret c'est le nombre absolu (40 enfants) qui est pris en considération ; dans le traité, c'est la proportion de la population minoritaire qui importe.

A priori, il semble que le décret du 10 mars 1920 doive être considéré comme une infraction à l'article 9 du traité des minorités.

Le gouvernement polonais a, il est vrai, à différentes reprises, pris des mesures pour écarter l'application rigide des critères numériques de l'article 9. C'est ainsi qu'il ne procédait à la fermeture d'une école minoritaire que si, pendant deux années consécutives, le nombre des enfants de la commune était inférieur à 40 ; qu'il a maintenu des écoles allemandes avec un nombre d'enfants inférieur à 40 (décisions prises par le Ministre de l'Instruction publique dans les districts de Koscierzyna, Wejherowo, Dziewowo).

D'autres dispositions — conçues dans le même esprit — peuvent être signalées. Nous citerons la lettre du 11 mars 1924, par laquelle le délégué polonais informe le Secrétaire général de la S. D. N. qu'en attendant l'établissement des écoles minoritaires allemandes, la voïvodie de la Haute-Silésie a ouvert dans les écoles moyennes publiques de Katowice et de Kro-

lewska Huta des classes parallèles spéciales pour l'enseignement des enfants en langue allemande (8).

Quant au fait d'adopter pour élément de base le nombre de 40 enfants par commune, ce n'est pas là une disposition spéciale à la législation polonaise. On la trouve dans un grand nombre de pays soumis à des clauses des minorités.

Le Comité des minorités, institué par la résolution du Conseil du 25 octobre 1920, a procédé, en 1934, à un examen concret de l'application de l'article 9 du traité des minorités dans les voïvodies de Poznan et de Pomorze.

Voici les résultats auxquels il est parvenu : dans la voïvodie de Poznan, 66 % des enfants de la minorité allemande reçoivent l'enseignement en allemand, soit dans les écoles publiques, soit dans les établissements privés. Dans la voïvodie de Pomorze, la proportion des enfants de la minorité allemande recevant l'enseignement dans leur langue maternelle ne serait que de 33 %. Dans l'arrondissement de Swiecie, sur un total de 1.139 enfants de la minorité allemande, en âge de fréquenter l'école, 182 seulement reçoivent l'enseignement minoritaire.

Par conséquent, la conclusion qui s'impose est que le décret du 10 mars 1920 peut jouer dans un grand nombre d'hypothèses au détriment des minorités.

L'enseignement privé minoritaire est assujetti à la loi du 11 mars 1932 sur l'enseignement privé qui laisse toute latitude aux autorités polonaises d'accorder ou de refuser le droit de créer, diriger et contrôler les écoles.

Auparavant, l'enseignement privé était régi par les dispositions du 23 mai 1932 et du décret du 26 janvier 1926.

La loi de 1932 dispose que tout ressortissant polonais peut

(8) Voir le rapport de M. Souza-Dantas, soumis au Conseil le 13 mars 1924.

créer une école à condition : 1° de déposer les statuts de l'école fixant l'organisation entière de l'école, et la langue de l'enseignement ; 2° d'assurer à l'école un local convenable ; 3° de faire la preuve que les ressources disponibles seront suffisantes pour l'entretien de l'école ; 4° de produire une attestation écrite des autorités compétentes de l'Etat, certifiant que le requérant a une conduite irréprochable au point de vue moral et à l'égard de l'Etat. L'article 4 de cette loi est celui qui a soulevé le plus de controverses. Il pose la question du loyalisme, puisqu'il prévoit que l'école peut être fermée s'il est constaté « que l'instruction ou l'éducation de la jeunesse s'effectue dans un esprit contraire au loyalisme envers l'Etat, ou que l'école n'a pas combattu efficacement les influences pernicieuses, au point de vue de l'éducation, s'exerçant sur la jeunesse ».

Cette condition de loyalisme est-elle contraire au traité des minorités ? Les pétitionnaires l'ont soutenu. Mais il suffira de rappeler que cette obligation a été rappelée dans plusieurs résolutions de l'Assemblée de la S. D. N. et qu'elle figure dans l'article 93 de la constitution polonaise.

Ce qui est plus difficile à fixer, ce sont les limites du loyalisme.

Peut-on considérer comme un acte de déloyauté envers l'Etat le fait d'appartenir à une minorité, de parler une langue minoritaire, de défendre les intérêts légitimes des minorités ? Evidemment non. On trouve d'ailleurs dans la convention juridique et financière de 1925, passée entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, une disposition intéressante à ce sujet. Il y est dit que « la défense des droits des minorités ne sera pas considérée comme un acte de déloyauté envers l'Etat ».

Il n'empêche que le pouvoir de décision appartenant aux autorités qui peuvent toujours refuser sans explication les cer-

tificats de loyalisme, peut créer des difficultés et faire croire aux minoritaires que c'est parce que minoritaires qu'on agit ainsi envers eux. C'est pourquoi le Comité de minorités a demandé que les décisions « comportant le refus de certificats de loyalisme fussent accompagnés d'un exposé des motifs suffisant ».

§ 2. — *Les formalités administratives relatives aux inscriptions aux écoles de minorités*

Les commissions spéciales d'inscription sont-elles contraires à la convention germano-polonaise de 1922 ?

(Pétition du *Deutscher Volksbund*, de la Silésie polonaise, soumise au Conseil le 13 décembre 1928.)

Chaque année, la voïvodie de Silésie édicte des instructions particulières concernant l'inscription aux écoles de minorités.

Le *Volksbund* soulève d'abord une question de procédure. Il se plaint que l'Office des minorités n'ait transmis la pétition au sujet des inscriptions pour l'année scolaire 1927-1928 qu'au début de janvier 1928, alors que la pétition a été présentée le 23 mai 1927, au président de la commission mixte pour la Haute-Silésie (négligeant ainsi le délai fixé par l'article 39 du règlement de procédure de la commission inscrite pour la Haute-Silésie en date du 5 décembre 1922).

Les pétitionnaires en appellent directement au Conseil de la S. D. N.

Ils prétendent que les dispositions de la convention de Genève ont été violées : 1° par le fait qu'on a fixé pour l'école de minorité un délai d'inscription différent de celui qui est prévu pour l'école de majorité, quoique la raison qui justifiait jusqu'à présent cette différence ait disparu ;

2° Par le fait que le délai d'inscription a été déclaré délai

de forclusion. En effet, les enfants de nationalité polonaise sont admis sans aucune difficulté à l'école polonaise, même en cas d'inobservation du délai d'inscription, alors que l'administration soulève des difficultés lorsqu'il s'agit d'enfants allemands;

3° Par l'institution de commissions d'inscription spéciales pour l'école de minorité ;

4° Par le fait qu'on exige la comparution personnelle de la personne légalement responsable de l'éducation de l'enfant ;

5° Par le fait qu'on demande aux intéressés le nom de leur employeur.

Voici les faits :

Au début de l'année scolaire 1927-1928, de même que déjà en 1926, la voïvodie a refusé, pour des motifs divers, l'admission à l'école de minorité des centaines d'enfants dont l'admission avait été demandée.

Comme en 1926, l'administration a refusé de reconnaître à une grande partie des enfants intéressés la qualité de membres de la minorité.

D'après la résolution du Conseil du 12 mars 1927, ces enfants auraient dû être admis à l'école de minorité.

Les personnes légalement responsables de l'éducation des enfants furent frappées de lourdes amendes, soit par la police, soit par les tribunaux parce qu'elles refusaient d'envoyer leurs enfants à l'école polonaise. Celles qui ne pouvaient payer l'amende étaient emprisonnées.

Le gouvernement polonais fit valoir que :

1° En ce qui concerne le délai d'inscription.

Les formalités d'inscription aux écoles de langue polonaise et aux écoles minoritaires étant différentes, il est nécessaire de procéder distinctement aux inscriptions.

Le système actuel qui consiste à recevoir les inscriptions

des enfants destinés aux écoles de langue polonaise et aux écoles minoritaires séparément, à deux termes différents, n'a aucune influence sur les droits de la minorité garantie par la Convention de Genève.

C'est là au surplus, dit-il, une question d'ordre purement administratif et réservée à une appréciation exclusive.

2° Le délai définitif d'inscription.

Il est indispensable, pour éviter des difficultés dans le fonctionnement de l'administration scolaire, de limiter les délais des inscriptions. D'autre part, l'obligation scolaire étant un des principes de l'enseignement en Pologne, les autorités sont forcées d'inscrire aux écoles polonaises tous les enfants qui, dès l'âge scolaire, n'ont pas été régulièrement inscrits à l'école de minorités.

3° Les commissions d'inscription.

Le gouvernement polonais se déclare convaincu que les instructions du voïvode de Silésie aux commissions d'inscription ne sont pas contraires aux stipulations de la Convention de Genève.

4° Déclaration relative à la langue de l'enfant.

Le gouvernement polonais dit que les autorités polonaises sont soucieuses de se conformer strictement à l'arrêt N° 12 de la cour de La Haye, et à la résolution du Conseil du 9 juin 1928.

5° Obligations pour les personnes responsables de l'éducation des enfants de se présenter personnellement.

La durée des inscriptions à l'école minoritaire à l'occasion desquelles il doit être procédé à la déclaration quant à la langue de l'enfant, prévue par l'article 131, alinéa 1^{er}, de la Convention de Genève, est normalement de quatre jours. Il est peu probable que, parmi les personnes responsables de l'enseigne-

ment des enfants, il s'en trouve qui pendant ces quatre jours, ne puissent s'absenter de leur travail pour procéder à l'inscription.

6° Questions au sujet de l'employeur.

Il est inexact que ces questions aient été posées uniquement lors des inscriptions aux écoles minoritaires.

Le Conseil de la S. D. N. nomme une commission de trois juristes qui devaient fixer l'interprétation de l'article 131 de la convention germano-polonaise de 1922, et dire si l'institution des commissions spéciales d'inscription sont contraires au dit article.

Le rapport de M. Adatci (15 décembre 1928) se borne à relater l'opinion de M. Buero, conseiller juridique du Secrétariat général de la S. D. N., du professeur Burckhardt, de l'Université de Berne, et de M. Malkin, juriste du Foreign Office, qu'il fait siennes.

Les juristes font une distinction entre la demande d'inscription et la déclaration relative à la langue.

Les commissions spéciales d'inscription ont le droit de vérifier si la déclaration émane de la personne responsable de l'éducation de l'enfant.

Quant à la question de savoir si les enfants, qui ne possèdent pas la langue minoritaire peuvent être inscrits aux écoles de minorités, elle avait été tranchée par la C. P. J. I. en 1928.

Ainsi :

1° L'article 131 et la Convention de Genève doit être interprété en ce sens que les autorités polonaises n'ont pas le droit d'exiger que les demandes d'inscription à l'école de minorité, **et** en conséquence, la déclaration relative à la langue qui en constitue la **partie essentielle**, soient présentées personnelle-

ment par la personne légalement responsable de l'éducation de l'enfant. Mais les autorités polonaises auraient le droit de s'assurer que la déclaration est conforme à l'article 131 de la Convention, c'est-à-dire qu'elle émane de la personne légalement responsable de l'éducation de l'enfant. Les modalités de cette vérification pourraient être fixées par les autorités polonaises dans les limites de la Convention.

2° L'institution de commissions spéciales d'inscription pour les écoles de minorité.

Ces commissions ne sont pas contraires à l'article 131 de la Convention. Mais elles devront s'abstenir d'exercer une pression quelconque sur le déclarant ou de procéder à des vérifications de la déclaration relative à la langue de l'enfant.

Sous cette réserve, le gouvernement polonais pourrait confier à ces commissions d'inscription l'exercice du droit de vérification tendant à constater que la déclaration émane de la personne légalement responsable de l'éducation de l'enfant.

3° Des dispositions de l'article 131, tel qu'il a été interprété par la C. P. J. I., dans son arrêt N° 12 du 26 avril 1928, il résulte que par suite des déclarations non conformes à la réalité au sujet de la langue, des enfants ne possédant pas la langue minoritaire au point de pouvoir profiter de l'enseignement donné dans cette langue, peuvent néanmoins être inscrits aux écoles de minorité.

§ 3. — *Refus d'inscription d'élèves aux écoles de minorités*

Le *Deutsch-Oberschlesischer Volksbund* de la Silésie polonaise, pour la sauvegarde des droits des minorités, intervient contre le refus d'admettre les élèves inscrits aux écoles de minorité de la Haute-Silésie polonaise pour l'année scolaire

1926-1927 (9). En conséquence, il porte plainte à l'Office des minorités, lequel, suivant la procédure établie, s'est adressé au président de la commission mixte en lui demandant un avis en cette matière.

Voici les faits qui ont donné lieu à cette plainte :

Dans toutes les communes de la Haute-Silésie polonaise, où des écoles primaires publiques existaient pour la minorité allemande, il fut procédé, du 25 au 31 mai 1926, à l'inscription des élèves.

Les élèves inscrits se partageaient en deux groupes : 1° les élèves qui avaient fréquenté l'école polonaise, et que l'on voulait transférer à l'école de minorité allemande ; 2° ceux qui n'avaient reçu aucune instruction scolaire.

D'après les instructions de la voïvodie, les personnes responsables de l'éducation des enfants étaient tenues de faire une déclaration d'inscription au directeur de l'école que l'enfant devait fréquenter. Un formulaire était prévu, portant notamment la déclaration suivante : « Je déclare que l'enfant... appartient à la minorité de langue allemande. »

Procès-verbal de cette déclaration était dressé.

D'après l'office des minorités, le nombre total des élèves inscrits aux écoles de minorité s'élevait à 8.829 à la fin de l'année 1926.

Quelque temps après, le gouvernement polonais estima utile de s'assurer de la sincérité des déclarations des parents. Il ordonna une enquête administrative pour entendre toutes les

(9) Voir le rapport de M. de Urrutia, adopté par le Conseil, le 8 mars 1927, les observations du gouvernement polonais sur l'appel du « Deutscher Volksbund für Polnisch-Schlesien » du 15 janvier 1927.

L'avis émis par le président de la commission mixte pour la Haute-Silésie le 15 décembre 1926 conformément à l'article 153 de la Convention de Genève de 1922 et la déclaration du voïvode de Silésie.

personnes qui avaient fait inscrire les enfants aux écoles de minorité.

Cette enquête s'étendit à 67 communes et 5.784 personnes représentant 6.592 enfants furent entendues.

A la suite de l'enquête, 7.114 inscriptions de l'école de minorité furent déclarées nulles par les autorités polonaises.

Les élèves, dont l'inscription avait été annulée furent exclus de l'école de minorité.

Ce sont ces faits qui ont donné lieu à l'intervention du *Deutscher Volksbund* de la Silésie polonaise, le 25 septembre 1926, devant la l'office des minorité polonais.

Il a conclu :

1° Que les décisions de la voïvodie de Silésie déclarant nulles les inscriptions scolaires, pour le motif que les enfants inscrits n'appartiennent pas à l'école de minorité de langue, sont contraires au droit;

2° Que la voïvodie de Silésie est tenue d'admettre immédiatement aux écoles primaires de minorité, les enfants régulièrement inscrits ;

3° Que la voïvodie de Silésie ne peut, avant qu'il ait été statué définitivement sur la présente pétition, prononcer des peines ou exercer une contrainte contre les personnes responsables de l'éducation des enfants.

Conformément à l'article 152 de la Convention germano-polonaise de Genève, cette pétition fut transmise pour avis au président de la commission mixte avec les observations de l'Office des minorités polonais.

Sur tous les points soulevés par la pétition, M. Calonder, président de la commission mixte donnait raison aux minoritaires (avis du 15 décembre 1926).

1° Les décisions de la voïvodie de Silésie, déclarant nulles

les inscriptions scolaires, pour le motif que les enfants inscrits n'appartiennent pas à la minorité de langue, sont contraires au droit ;

2° La voïvodie de Silésie est tenue d'admettre immédiatement aux écoles primaires de minorité tous les enfants régulièrement inscrits ;

3° La voïvodie ne peut prononcer des peines ou exercer une contrainte tant qu'il n'aura pas été statué définitivement sur la pétition (10).

De plus, le fait d'avoir procédé à une audition générale des personnes ayant présenté des demandes, en vue de vérifier les déclarations, était jugé contraire aux stipulations des article 74 et 131 de la Convention de Genève, qui édictent que les déclarations des parents ne peuvent être ni vérifiées ni contestées.

Par conséquent, d'après le président de la commission mixte, les écoles minoritaires doivent être accessibles aux enfants qui, d'après les déclarations des personnes responsables de leur éducation, appartiennent dans le domaine scolaire à la minorité de langue. Et c'est la seule déclaration de la personne responsable de l'éducation qui décide si un enfant appartient à une minorité de langue.

Sans vouloir entrer dans des détails inutiles, faisons remarquer que le gouvernement polonais soutenait que la déclara-

(10) Il convient de signaler que d'après l'article 106 de la Convention de Genève il existe une distinction très nette entre les inscriptions et les demandes.

Les demandes n'ont qu'un objet: elles doivent permettre de trancher la question de savoir s'il convient ou non d'organiser une école de minorité dans un district scolaire. D'après la pratique constante de la commission mixte, cette déclaration de la personne responsable de l'éducation de l'enfant est désignée comme « demande ». Au point de vue pratique, l'administration dispose d'un délai de six mois pour donner suite aux demandes de l'art. 106, tandis que l'inscription à l'école de minorité produit un effet immédiat.

tion devait être faite par une personne « légalement responsable de l'éducation de l'enfant en matière de la langue de l'enfant, c'est-à-dire la plus autorisée à constater quelle est la langue usuelle parlée par cet enfant.

Ce n'était pas tout. Il fallait aussi, et cela était plus ambigu, que la déclaration faite le fût, vu sa portée et son caractère, « en pleine conscience des suites que l'article 131 y rattache, avec exclusion de toute pression ».

Le gouvernement polonais voyait un abus de droit dans le fait d'un enfant admis dans une école minoritaire et qui ferait preuve d'une « connaissance très faible de la langue minoritaire et souvent même d'un manque absolu de cette langue ».

Quant au contrôle de la légalité des demandes présentées en matière d'inscriptions scolaires, le gouvernement polonais faisait remarquer qu'il n'avait pas l'intention d'introduire cette procédure comme un système permanent, et qu'il emploierait telle autre méthode qu'on lui suggérerait.

L'avis du président de la commission mixte n'ayant pas été accepté par les autorités compétentes, l'affaire vint en appel devant le Conseil en avril 1927, qui, sur le rapport de M. de Urrutia, décida que les enfants pourraient être inscrits dans les écoles minoritaires si l'inscription en a été demandée par une personne légalement responsable (sauf si leur nationalité n'était pas polonaise).

Le cas le plus délicat à trancher était de savoir si des élèves qui ne comprennent pas la langue allemande peuvent être exclus des écoles allemandes de minorité.

M. Calonder avait conclu que d'après les articles 74 et 131 de la Convention, ils peuvent être admis à l'école de minorité allemande « si les personnes responsables de l'éducation de

ces enfants l'exigent », tandis que le gouvernement polonais voyait dans ce procédé un véritable abus de droit.

Le Conseil décida que les enfants qui ne parlaient que la langue polonaise, ne pouvaient être admis aux écoles minoritaires. Un contrôle était prévu à cet effet. « Toute question, relative à l'exécution des dispositions qui précèdent, que pourrait désirer voir élucider soit le gouvernement polonais, soit le président de la commission mixte devrait, pour plus de facilité, être résolue d'une façon définitive par le rapporteur du Conseil, à moins que celui-ci n'estime nécessaire d'en référer au Conseil. »

Le gouvernement allemand accepta cette solution, tout en faisant des réserves sur la question juridique et sur l'examen des enfants proposé dans le rapport, si cet examen « devait être étendu aux contestations qui pourraient surgir à l'avenir et si l'arrangement actuel devait introduire dans la convention de Genève un nouvel élément permanent quelconque (11).

§ 4. — *La question des examens linguistiques*

Le *Volksbund* muni des pleins pouvoirs des personnes responsables de l'éducation des enfants, a adressé par l'intermédiaire de l'office des minorités à Katowice, une pétition au président de la commission mixte (fin 1929).

L'office des minorités polonais en refusant d'admettre ces enfants, invoque que l'expert Maurer, désigné par le Conseil

(11) Par la suite, en février 1928, à la suite de la procédure d'enquête déclarée applicable aux enfants de 1927-1928 par le rapporteur M. de Urrutia, l'Allemagne, par l'organe de M. Stresemann, protesta de nouveau et s'adressa à la Cour Internationale de la Haye. (Voir jugement de la Haye du 26 avril 1928 qui confirma l'avis de M. Calonder.)

de la S. D. N. les a examinés et a reconnu qu'ils ne savaient pas suffisamment l'allemand pour suivre avec profit l'enseignement à l'école de minorité.

Le *Volksbund* a exercé un recours contre cette décision devant l'office des minorités polonaises en faisant valoir que les personnes légalement responsables de l'éducation des enfants avaient déclaré que leur langue était l'allemand.

L'office des minorités transmet les pétitions au président de la commission mixte.

Les parties exposèrent leur prétention par mémoires et de vive voix.

Le président de la commission mixte, M. Calonder, avait déjà eu l'occasion de s'occuper de cette question.

Dans un avis du 15 février 1929, il avait recommandé aux pétitionnaires de renoncer, pour l'année scolaire 1928-1929, à demander l'inscription de leurs enfants à l'école de minorité.

Mais dans ses considérants, M. Calonder avait indiqué que pour l'année scolaire 1929-1930, il ne pouvait plus être question d'exclure ces enfants de l'école de minorité (12).

En novembre-décembre 1929, le *Deutscher Volksbund* souleva la même question au sujet de 60 enfants exclus à la suite des examens de l'expert Maurer. Le président de la commission mixte (avis du 10 février 1930) conclut à l'admission de ces enfants (13).

Quel était l'argument que faisait valoir l'office des mino-

(12) Voir l'avis du président de la commission mixte rendu le 15 février 1929, dans l'affaire n° 534 (considérants III, 2).

(13) Les autorités polonaises soutenaient au contraire que la résolution du Conseil du 12 mars 1927 signifiait que les résultats des examens linguistiques devaient être considérés comme ayant un caractère permanent et définitif.

rités pour refuser l'admission des enfants aux écoles de minorité allemande ?

Nous l'avons vu, il prétendait en se basant sur l'examen de l'expert Maurer que ces enfants n'avaient pas une connaissance suffisante de l'allemand pour profiter de l'enseignement de l'école de minorité.

Néanmoins, les personnes légalement responsables de l'éducation des enfants avaient déclaré que les enfants parlaient soit l'allemand, soit l'allemand et le polonais.

Dans ces conditions, le refus de l'office des minorités était-il fondé ?

En faveur de ce refus, outre la résolution du Conseil du 12 mars 1927, on peut invoquer celle du 9 juin 1928, rappelant que les difficultés qui se sont produites au sujet de l'inscription des enfants sont dues au fait « qu'un nombre considérable de personnes responsables de l'éducation des enfants qui ne connaissaient pas la langue de la minorité, demandaient pourtant l'admission de ces enfants dans les écoles minoritaires ». A ce propos, le Conseil se référait à l'avis exprimé dans sa résolution du 12 mars 1927, disant « qu'il ne convient pas d'admettre aux écoles minoritaires les enfants qui ne parlent que le polonais... »

D'autre part, le président de la commission mixte (avis du 15 février 1929) faisait valoir que « ... abstraction faite de la question de droit, il convient d'insister sur le fait que les élèves ne parlant pas la langue de la minorité ne devraient pas, pour des motifs d'ordre pédagogique, fréquenter l'école de minorité, où leur admission ne sert les intérêts bien compris ni des parents, ni de l'école de minorité ».

Mais ces résolutions du Conseil, non plus que l'avis du président de la commission temporaire mixte n'avaient tranché

la question au point de vue juridique. Ils n'étaient pas qualifiés. Ce rôle était dévolu à la C. P. J. I.

Or, le 12 avril 1928, la C. P. J. I. avait décidé que dans le cas où la personne légalement responsable de l'éducation déclare que son enfant parle l'allemand exclusivement, ou le polonais et l'allemand, elle a le droit d'exiger que l'enfant soit admis à l'école de minorité.

Cependant, cette déclaration doit être conforme à la réalité.

Le jugement de la C. P. J. I. dit en effet « ... que la liberté de déclarer quelle est la langue d'un élève ou d'un enfant, tout en comportant, le cas échéant, une certaine latitude d'appréciation des circonstances, ne constitue pas une faculté illimitée de choisir la langue dans laquelle l'enseignement doit être donné et l'école qui y correspond ».

La déclaration doit donc porter sur l'existence d'un fait et non pas exprimer une volonté ou un désir.

Mais la C. P. J. I. a maintenu l'interdiction absolue de vérifier ou de contester les déclarations relatives à la langue. Le jugement dit textuellement : « Pour établir quelle est la langue d'un élève ou d'un enfant, il sera uniquement tenu compte de la déclaration verbale ou écrite de la personne légalement responsable de son éducation. Cette déclaration ne pourra faire l'objet d'aucune vérification ou contestation de la part des autorités scolaires ».

Ce qui complique la situation, c'est qu'en Haute-Silésie, il se présente des cas où l'appartenance à une minorité de race ou de langue ne ressort pas clairement des faits, la population étant bilingue.

Dans ces cas, la vérification des autorités s'avérerait difficile et, comme le faisait remarquer le jugement de la C. P. J. I.,

prendrait « l'aspect d'une mesure vexatoire qui enflammerait les passions politiques et contrecarrerait le but d'apaisement qui est celui des stipulations concernant la protection des minorités ».

Une déclaration doit toujours être respectée. La Cour va même jusqu'à dire que « l'interdiction de toute vérification ne cesse pas d'être applicable dans des cas où il apparaît que la déclaration n'est pas conforme à la réalité ».

Quant aux examens linguistiques, quelle était leur valeur juridique ? On peut répondre qu'ils étaient en contradiction avec l'article 131 de la convention germano-polonaise de 1922.

Tel fut l'avis exprimé le 12 février 1930 par M. Calonder, président de la commission mixte : « On ne saurait admettre », dit-il, « que les examens de langue viennent infirmer les déclarations contraires formulées par les intéressés, relativement à la langue, que si le jugement de La Haye, renfermait une réserve formelle — ce qui n'est pas le cas — ou s'il ressortait des résolutions des 12 mars et 8 décembre 1927, que les enfants qui n'avaient pas été reçus à un examen de langue devraient être exclus de l'école de minorité *définitivement*, c'est-à-dire jusqu'à la fin de leurs études. Ni la résolution du 12 mars, ni celle du 8 décembre 1927 ne renferment une disposition de ce genre » (14).

La résolution du 12 mars 1927 déclare *expressis verbis* que les examens de langue constituent une mesure exceptionnelle destinée à remédier aux difficultés minoritaires de la situation. Il est question, en effet « ... de mesure exceptionnelle destinée

(14) Il s'agit des résolutions du Conseil de la S. D. N. concernant les examens linguistiques.

à faire face à une situation de fait non prévue par la convention du 15 mai 1922 : il ne doit en rien être interprété comme une modification des stipulations de cette convention ».

Quelle était la mission de l'expert linguistique ?

Il devait constater si les enfants possédaient une connaissance suffisante de l'allemand pour pouvoir suivre avec profit l'enseignement de l'école de minorité, au moment précis où l'examen a lieu. Or, au sujet de la pétition en question, comme dans beaucoup de cas semblables, un laps de temps considérable s'est écoulé depuis que l'expert a procédé aux examens. Ceux-ci avaient eu lieu le 15 mai 1927 et le 11 février 1928, de sorte que l'intervalle entre ces examens et l'époque à laquelle les déclarations ont été faites (fin mai 1929) varie entre quinze et vingt-quatre mois.

Ce laps de temps est suffisant pour que certains changements en matière de langue puissent se produire.

Enfin, l'opinion de l'office des minorités, décidant que les enfants en question devaient être exclus de l'école de minorité jusqu'à la fin de leurs études, était contraire à la pratique de l'administration scolaire polonaise, qui a toujours admis qu'un enfant pouvait être transféré de l'école de majorité à l'école de minorité et réciproquement, lorsque la personne légalement responsable le demandait formellement.

Le président de la commission mixte, M. Calonder, rendit un avis favorable aux prétentions des pétitionnaires en déclarant que « les autorités intéressées sont invitées à admettre maintenant aux écoles de minorité les enfants pour lesquels la langue indiquée à l'examen des inscriptions scolaires de mai 1929 était l'allemand, mais qui n'avaient pas été reçus à l'examen ordonné par le Conseil de la S. D. N.

Le voïvode de Silésie fit appel au Conseil de la S. D. N. de l'avis du président de la commission mixte.

Le Conseil de la S. D. N. (dans sa session de février 1931), sur la proposition de M. Yoshizawa décida de demander à la C. P. J. I. un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question suivante :

« Les enfants qui, à la veille des examens linguistiques prévus par la résolution du Conseil du 12 mars 1927 ont été exclus des écoles minoritaires allemandes peuvent-ils se voir refuser maintenant, et en raison de ce fait, l'accès dans ces écoles ? (15) »

La Cour donne son avis consultatif le 15 mai 1931 (16).

Que disent les textes ? L'article 69 de la Convention germano-polonaise stipule dans son article I^{er} que « le gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités pour assurer que dans les écoles polonaises l'instruction sera donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressortissants. »

Aux termes de l'article 74 de la même convention, « la question de savoir si une personne appartient ou non à une minorité de race, de langue ou de religion, ne peut faire l'objet d'aucune vérification ou contestation par les autorités ».

L'article 131 de la convention germano-polonaise du 15 mai 1922, dit que « pour établir quelle est la langue d'un enfant, il sera tenu compte uniquement de la déclaration verbale ou écrite de la personne légalement responsable de son éducation.

(15) Voir sur la question des examens linguistiques, *Journ. Off.* 1927, le rapport de M. de Urrutia, le procès verbal de la 3^e séance, de la 7^e séance (8 mars et 12 mai 1927).

(16) Voir avis consultatif du 15 mai 1931 (série A-B, fasc. 40).

Cette déclaration ne pourra faire l'objet d'aucune vérification ni contestation de la part des autorités scolaires.

C'est la teneur de cet article qui avait surtout soulevé des difficultés.

Les juristes que le Conseil avait consultés étaient d'avis que son interprétation devait être entendue dans le sens que les autorités polonaises n'ont pas le droit d'exiger que les demandes d'inscription à l'école de minorités et en conséquence, la déclaration relative à la langue qui en constitue la partie essentielle, soient présentées personnellement par la personne légalement responsable de l'éducation de l'enfant.

Le gouvernement polonais invoquant la résolution du Conseil du 12 mars 1927, disant « qu'il ne convient pas d'admettre aux écoles minoritaires les enfants qui ne parlent que la langue polonaise ». Mais le Conseil avait qualifié l'examen linguistique de mesure « exceptionnelle » destinée à faire face à une situation de fait momentanée. D'ailleurs, la C. P. J. I. dans son arrêt du 26 avril 1928 avait décidé que « les articles 74, 106 et 131 de la convention germano-polonaise, du 15 mai 1922, accordent à tout ressortissant la liberté de déclarer, selon sa conscience et sa responsabilité personnelle, qu'il appartient ou non à une minorité de race, de langue ou de religion ».

Par conséquent, les mesures pratiques provisoires qui ont été édictées sont indépendantes de l'interprétation de la convention. L'arrêt du 26 avril 1928, ayant donné une interprétation juridique de la convention, cette interprétation a un effet rétroactif en ce sens que le texte de la convention doit être considéré comme ayant toujours eu le sens résultant de cette interprétation.

La C. P. J. I. (par onze voix contre une) fut d'avis « que les enfants qui à la suite des examens linguistiques prévus par

la résolution du Conseil du 12 mars 1927, ont été exclus des écoles minoritaires allemandes, ne peuvent pas se voir refuser maintenant, et en raison de ce fait, l'accès à ces écoles ».

§ 5. — *Refus d'admettre certains enfants aux écoles privées de minorités*

Il s'agit de l'enseignement privé des écoles de minorités.

A Swierklaniec, Nowo-Wies et Lipiny, il existe des écoles privées allemandes. Au début de l'année scolaire 1927-1928, l'autorité scolaire polonaise a exclu un certain nombre d'enfants de ces écoles. (30 pour la 1^{re}, 23 pour la 2^e et 9 pour la 3^e).

Le gouvernement polonais soutient que, d'après l'article 103, alinéa 2, l'autorité scolaire a le droit d'apprécier et de décider pour chaque cas particulier quels enfants doivent être autorisés à fréquenter les écoles privées et quels autres en doivent être exclus (sauf l'hypothèse de l'article 101, concernant les enfants des ressortissants allemands).

De son côté, le *Volksbund* conteste à l'administration scolaire le droit de décider librement si un enfant doit être exclu d'une école privée de minorité officiellement reconnue, ou s'il convient de l'admettre. Il demande que les décisions qui ont refusé d'admettre certains enfants dans les écoles privées soient annulées.

Le droit des membres de la minorité de faire élever leurs enfants dans une école privée, est garanti par l'article 98 de la convention de Genève, qui décide qu'une école privée ne peut être ouverte qu'avec une autorisation.

L'enseignement ne peut être donné que par les personnes auxquelles la voïvodie a accordé l'autorisation d'enseigner.

Or, l'administration a donné aux écoles privées de Swier-

kłaniec, Nowo-Wies et Lipiny, l'autorisation nécessaire pour enseigner. Par là même, elle a reconnu comme « suffisant » au sens de l'alinéa 2 de l'article 103 de la convention de Genève, l'enseignement dans ces écoles.

Toute la question est là : l'école privée en ce qui concerne le personnel enseignant, les programmes, le nombre des élèves, est-elle en mesure d'assurer à tous les enfants qui la fréquentent, un enseignement suffisant, c'est-à-dire qui tienne lieu de celui qui est donné à l'école publique ?

Admettre le point de vue de la voïvodie d'après lequel l'autorité compétente aurait le droit d'autoriser certains enfants appartenant à la minorité de fréquenter une école privée et celui d'exclure certains autres, serait nier le droit de la minorité de faire élever ses enfants dans des écoles privées.

Si l'exercice de ce droit est subordonné à une autorisation administrative, c'est un droit dégradé.

Les personnes légalement responsables de l'éducation des enfants ne peuvent être contraintes d'envoyer ceux-ci à l'école publique.

L'administration a le droit d'exercer un contrôle sur l'instruction donnée à tous les enfants à l'âge scolaire. Cela est autre chose. Pour les enfants qui ne fréquentent pas l'école publique, il faut faire la preuve qu'ils reçoivent l'enseignement à domicile, ou qu'ils suivent les cours d'une école privée.

Tel fut le sens de l'avis rendu par le président de la commission mixte pour la Haute-Silésie le 21 juin 1928, conformément à l'article 153 de la convention de Genève.

1° Le point de vue de l'administration intéressée suivant lequel les personnes qui sont légalement responsables de l'éducation d'enfants et désirent envoyer ceux-ci dans des écoles

privées de minorité, officiellement reconnues, doivent obtenir à cet effet une autorisation administrative spéciale, est contraire à la Convention de Genève. Chaque personne légalement responsable de l'éducation d'un enfant a, tout au contraire, le droit d'envoyer cet enfant dans une école privée officiellement reconnue.

2° L'administration intéressée est invitée à admettre aux écoles privées de minorité de Swierklaniec, Nowo-Wies et Lipiny les enfants qui en avaient été exclus, contrairement à la volonté exprimée par les personnes légalement responsables de leur éducation, si les conditions relatives à la langue (résolution du Conseil de la S. D. N. du 12 mars 1927, arrêt de la C. P. J. I. du 26 avril 1928) sont remplies.

§ 6. — *Fermeture d'écoles de minorités allemandes*

Le cas de la fermeture par les autorités polonaises de certaines écoles de minorités, s'est produit souvent. Nous ne pouvons énumérer tous les cas qui se présentent presque d'une manière uniforme.

La pétition du 8 août 1928 du *Deutscher Volksbund*, de la Haute-Silésie polonaise, adressée en vertu de l'article 147 de la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922, offre quelques aspects intéressants.

Il s'agit d'écoles de minorités qui furent fermées parce que, aux dires du gouvernement polonais, elles ne comptaient pas le nombre d'enfants nécessaires pour qu'il continuât à assurer leur entretien.

D'après l'article 106 de la convention de 1922, une école minoritaire peut être créée à condition :

1° Que les enfants soient ressortissants de l'Etat ;

- 2° Qu'ils appartiennent à une même communauté scolaire;
- 3° Qu'ils soient destinés à fréquenter l'école.

Voici, par exemple, l'école de Brzozowice au commencement de l'année scolaire 1927-1928 où 30 enfants furent inscrits. De ce nombre, 12, ou bien n'appartenaient pas à la minorité, ou les déclarations les concernant n'avaient pas été faites par les personnes légalement responsables de leur éducation. On sait que le gouvernement polonais interprétait strictement cette nécessité.

Le *Volksbund*, au sujet de ces 12 enfants, adresse une pétition, par l'entremise de l'office des minorités, pour qu'ils puissent être admis à l'école minoritaire. Cette pétition donna lieu à un avis du président de la commission mixte. Trois enfants furent déclarés destinés à l'école polonaise, cinq autres enfants furent exclus de l'école minoritaire par décision du président de la commission mixte après un examen devant l'expert pédagogique neutre.

Par conséquent, par suite de ces éliminations, on arrive à un chiffre qui, d'après le parag. I, alinéa 2, de l'article 108 de la convention de Genève, est inférieur à celui qui établit l'obligation pour le gouvernement polonais de continuer à entretenir l'école.

Le gouvernement allemand invoque les droits contractuels des minorités.

Il fait remarquer que dans des cas semblables à ceux par lesquels le gouvernement polonais prétend justifier la fermeture d'écoles de minorités, il a maintenu au contraire des écoles de minorités.

Il cite les écoles de Koniglich-Neudorf, Szepanowicz et Danbrow, qui ne contiennent respectivement que 7, 5 et 6

enfants. Mais nous savons que c'est là un acte de bienveillance de la part du gouvernement polonais.

Il paraît évident que les enfants des ressortissants étrangers, ou ceux faisant partie d'autres communautés scolaires, de même que ceux qui d'après l'expert scolaire neutre ne parlaient pas l'allemand et qui, de l'avis du président de la commission mixte, n'appartiennent pas à la minorité de langue, ne peuvent être compris dans le nombre d'enfants pris en considération par les autorités lors de l'ouverture et de la fermeture de l'école (17).

Section II. — QUESTION AGRAIRE AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ET AU POINT DE VUE NATIONALITÉ

Il s'agit de pétitions émanant de la *Ligue Germanique* de Bydgoszcz (ligue allemande pour la sauvegarde des droits des minorités en Pologne). Aux dires de cette organisation, des colons allemands avaient été menacés d'expulsion de leurs fermes, sans motifs plausibles.

Le Comité constitué conformément au règlement du Conseil, pour examiner les pétitions des minorités allemandes en Pologne, fut saisi de la question.

Le Comité signale cette affaire à l'attention du Conseil, pour qu'il invitât le gouvernement polonais, en attendant l'examen du fait, à s'abstenir de toute mesure qui aurait pour résultat de modifier la situation de ces colons.

Le gouvernement polonais — malgré des réserves expresses « quant au fond et à la forme des pétitions de la Ligue

(17) Voir également la pétition du Volksbund, soumise au Conseil le 26 septembre 1928, relative à la fermeture d'écoles de minorité.

Germanique en Pologne » — et tout en faisant valoir que l'expulsion envisagée résultait de décisions judiciaires régulièrement rendues — décida de surseoir à toute expulsion.

Il nous faut entrer dans les détails de cette affaire.

Il s'agit de la Ligue Germanique de Bromberg en Pologne. Cette ligue était en quelque sorte le centre de ralliement de tous les colons allemands en Pologne. Un certain nombre d'entre eux avaient été sommés par le gouvernement polonais de quitter leurs propriétés avant le 1^{er} décembre 1921. Remarquons que cette mesure avait été prise contre des citoyens polonais de race allemande et contre des ressortissants de l'Etat allemand.

La procédure employée pour l'examen de cette affaire était celle prévue pour les cas d'urgence.

Un Comité du Conseil composé de M. Hymans, du marquis Imperiali et du vicomte Ishii, fut constitué conformément à la résolution du Conseil du 20 octobre 1920, qui décide en effet que « en vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoir en ce qui concerne la protection des minorités, il est désirable que le président et deux membres désignés par lui, dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition ou communication de la S. D. N. ayant trait à une infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des traités pour la protection des minorités. Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance des membres du Conseil ».

Les pétitionnaires se plaignaient que la réforme sur la loi agraire, en vertu de laquelle ils étaient menacés d'expulsion, avait été faite en vue de frustrer les Allemands de leurs biens-fonds. A l'appui de leurs revendications, ils faisaient valoir que d'après cette loi, le morcellement des propriétés doit s'arrêter

dans les régions dont les propriétaires sont en majorité de race polonaise, aux fonds de 100 hectares, tandis que là où l'élément allemand est prépondérant, le morcellement peut se faire jusqu'à 180 hectares par fonds.

A cela, le gouvernement polonais répondait que la loi agraire de 1920 n'était nullement dirigée contre les colons de minorité allemande. Cette loi prévoit le rachat forcé des propriétés foncières d'une superficie supérieure à 180 hectares. Cette norme peut être ramenée à 60 hectares s'il s'agit de terres situées à proximité des villes ou portée jusqu'à 400 hectares dans des régions moins peuplées, comme la région de Posnanie, où les Allemands possèdent des terres nombreuses.

Les pétitionnaires, en second lieu, faisaient valoir que les fermiers et leurs employés de race allemande ont été évacués des domaines de l'Etat, alors que leurs baux ne venaient à expiration que dans quelques années. Ils avaient même offert de payer des fermages plus élevés. Mais en vain.

Il s'agissait en somme de fermiers domaniaux que l'Etat polonais expulsait. Etait-ce là une question ressortissant aux droits des minorités ?

Remarquons que c'étaient des fermiers allemands auxquels, avant la guerre de 1914, l'Etat allemand avait affermé des terres à des taux dérisoires (une trentaine de marks par hectare).

Le gouvernement polonais avait demandé à ces colons qu'ils signassent de nouveaux contrats. Il s'était heurté à une résistance concertée. Sur 237 domaines, 13 seulement avaient signé de nouveaux engagements.

Dans le même ordre d'idées, il nous faut parler des colons de la commission prussienne de colonisation « Ansiedlungskommission ».

Ce sont des colons allemands établis sur des propriétés par suite des contrats faits en bonne et due forme par la commission prussienne de colonisation. Or, comme leurs noms ne figurent pas comme propriétaires sur le livre foncier, comme leur inscription (*Auflassung*) eut lieu après le 11 novembre 1918, ils furent sommés d'évacuer leurs domiciles, quoique juridiquement parlant, l'inscription ne constitue que l'enregistrement d'un contrat qui existait depuis longtemps.

Il faut remarquer que la commission de colonisation avait été créée pour prusianniser certaines parties de la Pologne. Le gouvernement prussien avait dépensé plus d'un milliard de marks pour cette entreprise.

Avant la guerre, il était impossible aux Polonais d'acquérir une propriété foncière.

Sitôt la guerre de 1914 terminée, et avant la mise en vigueur du Traité de Versailles, le gouvernement allemand établit le plus grand nombre possible de ces colons allemands sur le futur territoire polonais.

L'Etat polonais a incontestablement le droit de rachat qu'il tient en sa qualité de successeur de l'Etat prussien en vertu des contrats conclus entre lui et les colons.

Ce droit de rachat pouvait être exercé notamment en cas de décès du propriétaire. Cette stipulation était dictée par le désir de conserver la terre entre les mains des propriétaires allemands.

Le gouvernement polonais se sert également de cette clause. En cas de décès du propriétaire, ou en cas de vente de la propriété, il exige que le successeur soit de race polonaise. « En général, écrit M. Hymans, dans son rapport au Conseil, le gou-

vernement polonais n'accorde presque jamais la « Auflassung » à un Allemand » (18).

Les intéressés avaient porté leur cause devant les tribunaux polonais, en leur demandant de juger que la loi du 14 juillet 1920 était contraire aux stipulations relatives aux minorités intéressées dans les traités.

Les juges polonais ont reconnu qu'ils étaient qualifiés seulement pour l'application de la loi polonaise.

Le point le plus délicat de l'affaire est celui des colons qui avaient signé leurs contrats avant le 11 novembre 1918, mais qui n'avaient pas encore obtenu « l'Auflassung ».

Si, comme on peut le soutenir, l'inscription au livre foncier ne constituait qu'une simple formalité, c'est-à-dire que le fait d'avoir un contrat entraîne automatiquement la concession de la ferme, on pouvait se demander si l'annulation de ces contrats n'était pas contraire au traité des minorités, puisque, en fait, cette mesure était appliquée uniquement aux propriétaires appartenant à la minorité allemande. Mais le gouvernement polonais a fait remarquer que les Allemands citoyens polonais, sont soumis dans leur opération de vente ou d'achat aux mêmes restrictions que les Polonais.

Quant au droit de rachat, la question était de savoir si cette disposition était appliquée unilatéralement, de manière à contraindre la minorité allemande à vendre ses terres, auquel cas on pouvait soutenir que cette disposition était contraire aux articles 7 et 8 du traité des minorités.

Trois litiges étaient en réalité soulevés par les pétitionnaires de minorité allemande.

(18) Rapport de M. Hymans, approuvé par le Conseil, le 17 mai 1922 C. 269. M. 176, 1922.

a) Le premier concernait l'application de la loi agraire de 1920.

Le gouvernement polonais affirme que cette loi a été dictée par des motifs économiques et sociaux et nullement par une politique nationaliste.

Les minoritaires allemands ne s'opposaient pas à participer pour leur part à la réforme agraire. « Mais ce à quoi ils s'opposent, c'est de voir le but social et économique de la réforme agraire détourné par une application différentielle de la loi du 28 décembre 1925 au préjudice des nationaux polonais de race allemande (19). »

Le gouvernement allemand prétendait, non pas que la loi sur la réforme agraire était en elle-même une loi discriminatoire, contraire au traité des minorités, mais que l'application de cette loi était faite d'une manière discriminatoire. Par conséquent, c'était l'application de la loi qui était en jeu.

L'article I^{er}, paragraphe 6, de cette loi, prévoit l'expropriation « des biens-fonds dont les propriétaires ont vendu des terrains aux Etats annexionnistes pour être amoncelés du temps de l'ancienne commission prussienne colonisatrice. »

Cette clause est-elle incompatible avec la règle de traitement égal en fait et en droit du traité des minorités, comme le prétendent les pétitionnaires?

Le rapporteur, M. de Gama, répond que, seule l'expérience « pourra démontrer si l'application de ladite règle comporte un danger d'infraction ».

b) Le second litige visait la situation des fermiers des domaines de l'Etat.

(19) Observations du professeur Bruns à la C. P. J. I. (séance du 1^{er} juillet 1933). La loi de 1925 concerne l'exécution de la réforme agraire.

Les pétitionnaires ont offert au gouvernement polonais de renouveler leurs contrats de bail, selon des taux plus conformes à la situation monétaire de l'époque (1922).

Le gouvernement polonais aurait refusé.

Or, il résulte de l'enquête ordonnée par le gouvernement polonais que parmi les anciens fermiers allemands, treize seulement se sont présentés pour conclure de nouveaux contrats de fermage, contrats qui ont été conclus.

c) Le troisième litige était relatif à la situation des colons de la commission prussienne de colonisation, et soulevait la question délicate de la nationalité polonaise.

Il s'agit de personnes de nationalité allemande, auxquelles le gouvernement polonais ne permet pas de devenir polonais.

L'article 3 du traité des minorités stipule que les ressortissants allemands, domiciliés à la date de la mise en vigueur du traité sur le territoire polonais, seront reconnus comme ressortissants polonais, sous réserve de toute disposition du traité de paix avec l'Allemagne, relativement aux personnes domiciliées sur le territoire, postérieurement à une date déterminée.

L'article 91 du Traité de Versailles stipule que les ressortissants allemands ou leurs descendants, qui auraient établi leurs domiciles sur le territoire postérieurement au 1^{er} janvier 1908, ne pourront obtenir la nationalité polonaise que par autorisation spéciale de l'Etat polonais.

Le gouvernement polonais exige qu'il y ait eu domicile d'une façon ininterrompue et purement physique depuis 1908 jusqu'en 1920.

Une absence personnelle quelconque constituerait dans la pratique administrative polonaise une interruption excluant l'acquisition de la nationalité polonaise.

La stipulation de l'article 3 qu'il faut avoir été domicilié à la date de la mise en vigueur du traité en territoire polonais, est interprétée par les tribunaux polonais dans le sens que la présence purement physique était nécessaire le 1^{er} janvier 1920, tandis que les pétitionnaires disent que « domiciliés » veut dire que les personnes intéressées ont eu le siège de leurs intérêts sur le territoire polonais à la date de la mise en vigueur du traité.

Le droit civil polonais n'admet pas le double domicile.

De nombreux Allemands possèdent des propriétés tant en deçà qu'au delà de la nouvelle frontière, séjournant tantôt dans l'un, tantôt dans l'autre.

Ils se virent refuser la nationalité polonaise. Cependant l'article 4 du traité des minorités reconnaît comme ressortissants polonais les personnes de nationalité allemande qui sont nées sur le territoire polonais, mais de parents y étant domiciliés, encore que, à la date de mise en vigueur du traité, elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.

Les pétitionnaires soutiennent qu'il suffit que les parents de la personne née sur le territoire y aient eu leur domicile au moment de la naissance.

Le gouvernement polonais prétend que les parents doivent y avoir été domiciliés le 10 janvier 1920.

Les pétitionnaires soulèvent encore la question de l'unité de la famille.

Ils demandent que des personnes devenues héritières de propriétés en Pologne, appartenant depuis longtemps à la famille, aient le droit de devenir citoyens polonais, même si elles ne remplissent pas les conditions prévues par le traité pour acquérir la nationalité polonaise.

Le gouvernement polonais ne peut reconnaître ce principe.⁹ Et il en donne la raison.

Des citoyens étrangers seraient ainsi, dit-il, autorisés à réclamer la nationalité polonaise, au même titre qu'on réclame un héritage quelconque d'un pays étranger.

Or il n'y a aucune analogie possible entre la réclamation d'un droit réel et celle tendant à l'acquisition d'une nationalité.

Trois questions juridiques se posaient.

a) Les colons, qui, avant la date de l'armistice avaient reçu des contrats en règle de la commission de colonisation allemande, sans avoir par la suite obtenu l'inscription « Auflassung », ou qui l'ont obtenu après le 11 novembre, pouvaient-ils être expulsés de leurs terres par le gouvernement polonais?

b) Les colons qui, postérieurement à la date de l'armistice, avaient reçu des contrats de la commission de colonisation allemande, devaient-ils être soumis à un régime spécial?

c) Quelle est la valeur juridique du droit de rachat stipulé dans les contrats avec la commission de colonisation allemande?

Voici donc quelle était la position de la question: le gouvernement polonais considérait certains ressortissants allemands comme n'ayant pas acquis la nationalité polonaise, ce qui les exposait en Pologne à l'application à leur égard du régime concernant les personnes de nationalité non polonaise, notamment de nationalité allemande. Les pétitionnaires invoquaient l'article 4 (alinéa 1^{er} du traité du 28 juin 1919) entre les puissances alliées et la Pologne pour déclarer qu'elles possédaient de plein droit la nationalité polonaise et jouissent de tous les droits et garanties reconnus aux ressortissants polonais appartenant aux minorités.

Il s'agissait aussi de l'interprétation du terme « domicilié »

de l'article 3 du traité des minorités. Devait-il être interprété dans un sens rigide, excluant de la nationalité polonaise les individus absents temporairement du territoire allemand, devenu polonais entre les dates du 1^{er} janvier 1908 et 10 janvier 1920, ou qui étaient temporairement absents du territoire à cette dernière date.

Cette notion de domicile devait-elle être interprétée d'après le Code civil allemand (paragraphe 7 et suivants) qui admet le double domicile ou fixée d'après les principes du Code polonais, qui l'exclut?

Par conséquent, la question de nationalité, quelle que fût l'interprétation qu'on en donnât, qu'elle se rattachât ou non aux traités des minorités dominait tout le débat.

Comme telle, elle légitimait la question préalable à toutes mesures de liquidation des biens poursuivies devant les tribunaux polonais jusqu'à ce qu'elle fût résolue (20).

Une commission de juristes, composée de MM. Botella Fromageot, et Sir Cecil Hurst, fut désignée afin d'examiner ces questions et de donner une interprétation de l'article 4 du traité des minorités polonais du 28 juin 1919 (21).

Sur la question *a*, les experts juristes déclarent que « diverses circonstances, notamment le retard dans les opérations

(20) Voir le mémoire de Sir Robert Cecil soumis au Conseil le 27 septembre 1923.

La pétition du Deutschtumsbund au Conseil de la S. D. N. le 25 mai 1923.

La pétition du professeur Haulmann, de la Faculté de Droit de Bonn, au Conseil de la S. D. N. le 30 mai 1923, Avis consultatif de la Cour Permanente le 10 septembre 1923.

Le rapport de M. de Mello-Franco soumis au Conseil le 27 septembre 1923.

(21) Délibération du Conseil le 9 septembre 1922, convoquant une commission de juristes pour examiner les questions juridiques relatives aux contrats des colons allemands établis par l'ancienne commission de colonisation allemande... ainsi que la question d'interprétation de l'article 4 du traité des minorités pol., 28-6 1919.

de bornage et d'établissements de plans, auxquels s'ajouta le trouble profond apporté par la guerre, sont de nature à justifier le défaut de régularisation du transfert, et il ne semble pas qu'on puisse, en bonne justice, invoquer à l'encontre desdits colons un défaut de titre qui ne leur est pas imputable, si, par ailleurs, ces colons ont satisfait à toutes les obligations que leur impose le contrat. »

Sur la question *b* les juristes faisaient remarquer que les contrats que le gouvernement prussien accordait en novembre 1918, alors que les hostilités avaient cessé, allaient produire leurs effets sur des territoires qui devaient échapper à la colonisation allemande.

Par conséquent, ces contrats « ne sauraient en bonne justice, être opposés au gouvernement polonais ».

Sur la question *c*, « De ce que les contrats consentis antérieurement au 11 novembre 1918, et non régularisés, comme il est dit ci-dessus, doivent être considérés comme définitivement acquis, il résulte que toutes les conditions de contrats sont applicables et que, en conséquence, le gouvernement polonais est en droit d'exercer à leur égard le droit de rachat, qui est une des conditions du contrat ».

Plus intéressante est la réponse des juristes au sujet de l'interprétation de l'article 4 du traité des minorités. Le gouvernement polonais soutenait en effet, qu'il s'agissait non d'une question de minorités, mais de nationalités et que, par conséquent, ledit article ne se trouvait pas sous la protection de la S. D. N.

« Aux termes de l'article 4 (article qui, aux termes de l'article 12 du même traité, est placé sous la garantie de la S. D. N.), la Pologne reconnaît comme ressortissants polonais de plein droit, et sans aucune formalité, les personnes de

nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité, elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées. »

Cet article se réfère-t-il au domicile des parents, au moment de la naissance de l'individu, ou au moment de la mise en vigueur du traité?

Voici l'interprétation des experts juristes:

« Le texte attribue la nationalité polonaise d'après la naissance et la condition de cette naissance: naissance sur le territoire, naissance de parents domiciliés. Le domicile des parents ne saurait constituer une condition de la naissance et rétroactivement qualifier cette naissance (à l'époque de la mise en vigueur du traité). Si le traité exige le domicile des parents, c'est à l'effet d'assurer qu'il ne s'aurait s'agir d'une personne née par hasard sur le territoire, mais d'une personne née de parents qui y avaient une attache. »

Restait à trancher la question de la compétence de la S. D. N. sur les suggestions de Sir Robert Cecil, le Conseil (séance d'août 1923) décida de demander l'avis consultatif de la Cour de la Haye sur les deux questions suivantes:

1° La S. D. N. est-elle compétente pour traiter la question de l'article 4 du traité du 28 juin 1919 entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne?

2° Si la S. D. N. est compétente, quelle est l'interprétation exacte de cet article?

Saisie par le Conseil le 3 février 1923, le 15 décembre 1923, la C. P. J. I. rendit son avis. Elle déclara que la question posée par le Conseil relevait de la compétence de la S. D. N. aux termes du traité des minorités. En ce qui concerne l'article 4,

elle était d'avis que cet article se réfère uniquement au domicile des parents au moment de la naissance de l'individu.

Il fallait arriver à une solution de fait après l'avis consultatif de la C. P. J. I.

A la demande de lord Parmoor, le Conseil (séance d'avril 1924) invita le gouvernement polonais et le gouvernement allemand à entamer des négociations au sujet de l'interprétation et de l'application de l'article 4 du traité des minorités, ainsi que des questions du domicile ininterrompu et du double domicile (article 3 dudit traité). Si un accord n'était pas intervenu à la date du 1^{er} juin 1924, un arbitre aurait pleins pouvoirs pour statuer sur les questions en litige. Les deux Etats se rendirent à cette invitation. Le gouvernement allemand demanda que fussent retardées certaines mesures d'expulsion.

Le gouvernement polonais faisant preuve de bonne volonté, répondit que, en conformité de la déclaration de son représentant, M. Kozminski, il ajournait toute exécution des arrêts des tribunaux polonais relatifs à la liquidation des biens et propriétés allemands, ainsi qu'à l'expulsion des nationaux allemands du territoire polonais.

Le comte Skrzynski déclarait, relativement à certaines doléances du gouvernement allemand, qu'on ne pouvait avoir « aucun doute quant à la signification et la portée de l'engagement assumé par M. Kozminski ». Il s'agissait, dit-il, de s'abstenir de tout acte qui « crée des faits accomplis portant préjudice soit à la situation matérielle, soit à la situation personnelle des individus dont le sort dépendra de la procédure arbitrale actuellement en cours à Vienne ».

Des négociations furent, en effet, entamées à Vienne sous la présidence de M. Kraeckenbeek, président du tribunal de la Haute-Silésie, conformément à la décision du Conseil du 14 mars.

Le 30 août, elles aboutirent à un accord entre les deux gouvernements, par la signature d'une convention qui réglait les différentes questions en litige, sur la base de la sentence arbitrale rendue le 10 juillet par M. Kraeckenbeek. Sur la question de domicile, il donnait raison à la thèse allemande et sur celle de l'option, il accordait satisfaction aux vues polonaises (22).

Cependant les difficultés ne cessèrent pas de se produire relativement à l'interprétation et à l'application de cette convention. A la fin de 1926, une commission de conciliation fut nommée. Elle n'aboutit pas, parce que le gouvernement polonais, après l'expiration du délai prévu de six mois, pour l'activité de la commission, n'en prorogea pas le mandat.

La question de la nationalité dominait toujours le débat. D'après les estimations du gouvernement polonais 50.000 hectares de propriétés agricoles et 600 immeubles urbains devaient être soumis à la procédure de liquidation tandis que pour le gouvernement allemand, 10 % seulement pouvaient l'être.

Depuis 1925, les deux gouvernements étaient en pourparlers à ce sujet.

En 1927, les négociations avaient abouti à l'établissement par le gouvernement polonais de listes mentionnant les immeubles, dont il serait disposé à abandonner la liquidation si une compensation adéquate lui était offerte. Le gouvernement allemand se refuse à agréer ces propositions parce que les listes contenaient des noms de propriétaires qui, selon lui, ont acquis la nationalité polonaise, tandis que, au contraire, le gouvernement polonais leur refuse cette nationalité (23).

(22) Voir le texte de la convention du 30 août 1924 (*Journ. Off. de la S. D. N.*, 1925, t. II, annexe 764, p. 895). La convention fut ratifiée le 31 janvier 1925.

(23) Le tribunal arbitral mixte germano-polonais pouvait être saisi des questions de liquidation. Mais le plus souvent, la question de compétence ayant été soulevée par le gouvernement polonais, il s'était déclaré incompétent.

Cette question était-elle de la compétence du Conseil ou du Comité des Trois? L'affaire se posa au sujet de la pétition de MM. Naumann et Grabbe.

Le gouvernement allemand faisait valoir qu'il ne s'agissait pas de relations germano-polonaises, mais de savoir si les propriétés menacées de liquidation appartiennent ou non à la minorité allemande. C'est donc une question de minorités.

Le gouvernement polonais répondait que l'affaire ressortissait non pas au Conseil, mais au Comité des Trois institué précisément pour trancher des affaires de ce genre, qui par leur multiplicité même, rendrait impossible la besogne du Conseil (24).

Quant à la question de la liquidation, le gouvernement polonais soutenait qu'un pareil droit lui a été octroyé par les traités de paix et qu'il concerne exclusivement les citoyens allemands. D'ailleurs, les biens faisant l'objet du litige avaient été classés en deux catégories: ceux qui devaient être liquidés par la voie ordinaire et ceux qui pourraient faire l'objet de négociations ultérieures (25).

Restaient à régler, par un compromis, les difficultés relatives à l'application de la loi agraire.

Ce qu'il fallait, c'était d'essayer de supprimer les disproportions existant entre la contribution de la propriété foncière allemande et celle de la propriété foncière polonaise à la réforme agraire, et à empêcher que tout droit de préemption fût exercé pour des raisons autres que celles d'ordre économique (26).

(24) Le Conseil aurait eu à statuer sur plus de 300 cas.

(25) En août 1929, un accord provisoire est intervenu entre la Pologne et l'Allemagne.

(26) Au sujet du droit de préemption dont le gouvernement polonais s'est servi à diverses reprises pour refouler la minorité, le cas suivant a été nettement établi: lors d'une vente aux enchères, le 18 août 1931,

C'est seulement en 1929 que la question de la réforme agraire en Posnanie et en Pomerelie et du droit de préemption revendiqué par le gouvernement polonais, fut soumise à l'examen d'un comité des minorités, composé de représentants de la France, de l'Angleterre et de l'Italie.

Le 23 mai 1931 seulement, il aboutit aux conclusions suivantes:

1° L'application normale de la réforme agraire rectifiera graduellement la disproportion qui existe actuellement entre la contribution à la réforme agraire des propriétaires appartenant à la minorité allemande et celle des propriétaires appartenant à la majorité polonaise. Il doit être considéré comme entendu, de l'avis du Comité, que s'il était nécessaire, le gouvernement polonais ne manquerait pas de prendre les mesures nécessaires pour assurer cette rectification.

2° La répartition des terres en vertu du plan de la réforme agraire s'effectuera exclusivement sur la base de considérations sociales et économiques, sans aucun égard à la nationalité des personnes qui pourraient en bénéficier.

3° Le droit de préemption et le droit de refuser le transfert de terres seront exercés exclusivement pour des raisons agricoles et économiques, et le fait qu'un agriculteur ne sera pas un agriculteur de profession, ne sera pas considéré comme une raison suffisante pour motiver le refus. Le critère de loyalisme ne sera pas appliqué, sauf dans le cas où il y aura eu une condamnation judiciaire.

Cette décision donnait satisfaction à la minorité allemande.

au cercle de Pzubin, à l'ouverture de la séance, le maire du village déclara que les agriculteurs allemands, dont il citait les noms, et qui y étaient depuis longtemps domiciliés, étaient exclus de toute participation et que leurs offres éventuelles ne seraient pas prises en considération.

La pratique des autorités polonaises s'est-elle mise en accord avec l'esprit de la délibération du Comité des minorités?

Il ne semble pas, puisque nous retrouvons les mêmes doléances dans des pétitions présentées en août 1931, trois mois après la décision du Comité (27).

Ainsi, on nous apprend que l'Office foncier de Graudens a parcellé, par application de la réforme agraire, plus de 1.000 hectares de propriétés appartenant à la minorité allemande.

Le gouvernement polonais n'a pas contesté que la propriété foncière allemande ait été soumise dans une grande proportion à l'application de la réforme agraire. Il l'expliquait en faisant valoir qu'en Pomerelie, les biens-fonds se trouvant entre les mains de propriétaires polonais, comprenaient presque exclusivement des exploitations moyennes tandis que les grandes propriétés appartenaient surtout à des minoritaires.

Or, il faut commencer par parceller les grandes propriétés.

Les effets de la réforme agraire tourneraient automatiquement à l'avantage de la minorité dès que son exécution serait suffisamment avancée pour que ce fut le tour des propriétés moyennes et plus petites. En effet, l'article 19 de la loi agraire dispose que les grandes propriétés devaient être portées sur les listes nominatives avant les petits. Mais un décret du 13 février 1928 l'a abrogé, si bien qu'il n'existe plus de disposition législative empêchant les autorités locales, après le morcellément de la grande propriété allemande, de faire contribuer à la réforme agraire les biens-fonds minoritaires grands et petits, tout en épargnant les propriétés polonaises de grande superficie. En fait, la minorité allemande, si l'on en croit les

(27) Voir en particulier la pétition de M. Grabbe (1^{er} septembre 1931), *Journ. Off.* 1932, p. 1425.

pétitionnaires, devait fournir 80 % du total des superficies à réquisitionner.

L'article 5 de la loi de 1920 prévoyait une exemption en faveur des exploitations agricoles de culture intensive dépassant 180 hectares. Les minoritaires ont accusé le gouvernement polonais de ne faire usage que dans une très faible mesure de cet article vis-à-vis des colons allemands.

Cette affaire des colons allemands en 1931 soulevait un point délicat de procédure, dont nous voulons dire deux mots.

C'est le représentant de l'Allemagne, le comte Welszeck, qui avait saisi directement le Conseil, comme d'ailleurs le permettait l'article 12, alinéa 2, du traité des minorités (28).

Or, le Comité des minorités était déjà saisi de l'affaire.

On se trouvait donc en présence de deux procédures parallèles!

La convention de Madrid, qui a codifié les règles de procédure, a voulu substituer aux initiatives individuelles, seules prévues par l'article 12 du traité des minorités avec la Pologne la procédure des Comités des Trois, procédure automatique qui assure l'examen de toute pétition émanant d'une minorité. Il était fâcheux que l'initiative allemande ressemblât à une contestation entre deux membres du Conseil.

Mais la procédure des comités des minorités introduite pour faciliter aux puissances, siégeant au Conseil, l'exercice de leurs droits de protection, peut-elle être considérée comme un règlement intérieur du Conseil ne portant pas atteinte au droit que possède chaque Etat, membre du Conseil, de saisir ce dernier d'une affaire de minorité?

(28) M. Tittoni, dans son rapport du 22 octobre 1920, en disant que les membres du Conseil ont le devoir de porter une attention particulière à la protection des minorités, ne pouvait justifier à l'avance l'exercice de deux procédures parallèles.

En tout cas, le gouvernement allemand expliquait qu'il avait saisi le Conseil parce que la décision du Comité des Trois n'avait pas amené une amélioration de la situation de la minorité allemande.

Section III. L'AFFAIRE DE L'HOPITAL SAINT-JULES

Voici des exemples qui montrent qu'une question d'un caractère strictement juridique, peut cependant donner lieu à l'intervention du Conseil, et où il s'agit d'établir le juste équilibre entre l'application des lois d'un Etat souverain, et les effets de telle mesure administrative où le citoyen minoritaire peut se croire visé par un traitement différentiel.

La Krolewska Hucka Spolka Pieczy a présenté en 1928, conformément à l'article 147 de la Convention germano-polonaise, une pétition concernant le droit de propriété sur l'hôpital Saint-Jules, de Rybnik (Haute-Silésie polonaise).

La Krolewska Hucka est une association qui exerce son activité charitable auprès de la population de minorité allemande. Elle a déposé, le 1^{er} avril 1927, auprès de l'Office foncier de Rybnik, une demande à l'effet d'inscription de ses droits au livre foncier. Refus du juge du livre foncier. La société fait appel devant le tribunal de district de Katowice qui rejette sa demande, motif pris qu'une action était pendante en vue de la radiation du livre du commerce de la Krolewska Hucka, en tant que personne juridique.

La société allègue que l'attitude de l'administration est due au fait que son activité s'exerce auprès de la minorité allemande.

Elle estime que la situation qui lui est faite est contraire à l'article 75 de la Convention.

Cet article concerne les droits civils et politiques. Il dispose que tous les ressortissants allemands dans la partie allemande du territoire plébiscité, jouissent des mêmes droits que les ressortissants polonais; qu'aucun traitement différentiel ne peut être établi à l'égard des ressortissants appartenant à une minorité.

En conséquence, l'association demande au Conseil: 1° de constater la violation de l'article 75 de la Convention sus-mentionnée; 2° de donner les instructions nécessaires pour son inscription au livre foncier comme propriétaire de l'hôpital Saint-Jules; 3° de faire le nécessaire pour que les fonctionnaires, qui ont retardé son inscription soient déclarés responsables.

Ainsi, la question soumise au Conseil avait tout d'abord un caractère strictement juridique. Le Conseil, par l'organe de M. Adatci, constate que les tribunaux compétents sont saisis, et qu'il convient de laisser la procédure suivre son cours (29) (15 décembre 1928).

Les tribunaux polonais se prononcèrent. Ils ont donné tort à la Krolewska Hucka.

A la suite de ces décisions, l'affaire revient en 1933 devant le Conseil sur une pétition du Deutscher Volksbund. La question se pose directement sur l'application de la Convention germano-polonaise (articles 75 et 96).

Ainsi, il s'agit de savoir si les mesures et la procédure appliquées à la société propriétaire de l'hôpital Saint-Jules, sont compatibles avec l'article 75 et avec l'article 96, qui disposent que les fondations à but religieux ou charitable exerçant leur activité sur le territoire plébiscité, pourront continuer

(29) *Journ. Off.* 1929, p. 59 et suiv.

à le faire jusqu'à ce que les institutions particulières aient pu être organisées.

Le Conseil, pour se prononcer en connaissance de cause, décida de confier l'examen de l'affaire à un Comité de juristes (30), composé des professeurs Basdevant, Ferrari della Spade et Lampert, qui, sur les deux points soulevés, au point de vue juridique (le 3^e étant une question de fait), ont donné raison à la société allemande.

En effet, les juristes déclarent que les complications ou les retards de l'administration polonaise constituent à l'égard de la société minoritaire « un traitement différentiel contraire à l'article 75, alinéa 2, de la convention du 15 mai 1922 ».

Le tribunal polonais du cercle de Rybnik avait nommé un curateur pour représenter la Krolewska Hucka dans toutes les affaires la concernant. Les juristes déclarent que l'association des Chevaliers de Malte est restée propriétaire des biens en cause, qu'elle figure comme telle au livre foncier, qu'elle constitue une institution à but charitable, que la faculté d'exercer son activité en territoire polonais subsiste en vertu de l'article 96. Dès lors, « la nomination d'un curateur est de nature à porter atteinte à la faculté appartenant ainsi à l'association des Chevaliers de Malte silésiens, et en cela, cette nomination se trouve en contradiction avec l'article 96, alinéa 1, de la Convention du 15 mai 1922 (31) ».

(30) Voir *Journ. Off.* 1933, II, 832.

(31) *Journ. Off.* février 1934.

Section IV. QUESTIONS RELIGIEUSES

La situation de l'Eglise protestante

Les minoritaires allemands ont contesté, en 1920, au gouvernement polonais, le droit de déléguer des commissaires aux synodes provinciaux, celui de nommer un sixième de tous les membres synodaux, de désigner le président et les membres du consistoire protestant.

Dans la Pologne autrefois prussienne, on trouvait deux confessions protestantes: l'église évangélique unie, et l'église vieux-luthérienne. Toutes deux dépendaient de leurs chefs à Berlin et à Breslau. D'après leurs statuts, ces églises sont soumises à l'autorité suprême du chef de l'Etat.

Or, le roi de Prusse a été remplacé par le chef de l'Etat polonais.

L'Eglise vieux-luthérienne a reconnu cet état de fait, mais non l'église protestante unie.

A la conférence des églises protestantes, tenue en mars 1921 à Upsala, les mesures contre lesquelles s'élevaient les protestants allemands furent discutées.

La conférence s'est prononcée contre la thèse prussienne.

Depuis, à notre connaissance, il n'y eut plus de différend d'ordre religieux entre la minorité allemande et le gouvernement polonais.

Section V. SÉCURITÉ PUBLIQUE

*Pétition adressée au Conseil de la S. D. N.
par le « Deutscher Volksbund » de la Silésie polonaise
(lè 19 mars 1928)*

La Pologne et l'Allemagne, par l'article 83 de la Convention de Genève, se sont engagées à accorder à tous les habitants du territoire pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion (32).

« L'insécurité publique, disent les pétitionnaires, a revêtu un tel caractère que les membres de la minorité allemande ne peuvent plus le supporter sans subir les plus grands préjudices, tant moraux que matériels. »

Suit une liste à partir de 1922 jusqu'en 1928 des excès et attentats, tant aux personnes qu'aux biens commis par des Polonais.

Le gouvernement polonais, dans sa réponse (21 août 1928), fait observer que le caractère des cas dont s'occupe la pétition « ne permet pas de les considérer comme preuve d'un état d'insécurité, dont souffrirait tout particulièrement la minorité allemande ».

Ce sont des délits résultant des relations entre patrons, dus aussi, comme il arrive dans les grandes agglomérations industrielles, à la boisson.

L'aide-mémoire du gouvernement polonais fait aussi mention d'un certain nombre de bagarres d'origine politique. Mais il fait remarquer que dans ce cas, la police polonaise est toujours intervenue pour rétablir l'ordre.

(32) Chap. II, droits civils et politiques de la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922.

CHAPITRE II

LA MINORITE UKRAINIENNE

INTRODUCTION

Dans la région qui forme la Galicie Orientale actuelle, exista le Duché ruthène de Halicz, à qui le duc Léon donna comme capitale la ville de Léopol (Lwow). Au xiv^e siècle, ce duché avait perdu son indépendance et fit partie de la Pologne jusqu'au partage de cette dernière.

La Galicie Orientale passa alors sous la domination autrichienne.

Ce territoire n'a jamais fait partie de l'ancien Etat ukrainien, qui fut soumis par la Lithuanie.

Lors de l'union de la Lithuanie avec la Pologne, ces terres ukrainiennes passèrent sous la souveraineté de la Pologne, mais se détachèrent d'elle vers le milieu du xvii^e siècle, à l'époque de Bogdan Chmielnicki, hetman des Cosaques de l'Ukraine, pour reconnaître la souveraineté du Grand-Duché de Moscou.

Vers la fin du xix^e siècle, l'Autriche fit de grands efforts pour émanciper les Ruthènes de la Galicie Orientale. Elle poursuivait, par cette politique, deux buts à la fois. Faire revivre le sentiment national ruthène pour l'opposer aux revendications polonaises, suivant la devise « *divide et impera* », et faire de cette région un foyer pour provoquer le réveil et pré-

parer l'annexion de l'Ukraine russe comptant 30 millions d'habitants.

A la fin de la Grande Guerre, en 1918, les Ruthènes de la Galicie Orientale et de la Bucovine proclament leur indépendance et constituent un État sous le nom de « Ukraine Occidentale ». Les Polonais et les Roumains, après quelques combats, finissent par s'en rendre maîtres, en occupant, les premiers, la Galicie Orientale et, les derniers, la Bucovine.

Par le traité de Riga du 18 mars 1921, entre la Russie, l'Ukraine et la Pologne, cette dernière reçoit des territoires comprenant également une population blanc-russienne, qui avant la Guerre, faisait partie de l'Ukraine russe.

Nous conserverons, dans l'exposé qui va suivre, et conformément au procédé officiel polonais, le nom de « Ruthènes » à ceux qui se désignent comme Ukrainiens dans la Galicie Orientale, et le nom de « Blanc-Russiens » aux Ukrainiens qui, auparavant, étaient sous la domination russe.

D'après le recensement de 1921, le nombre total d'Ukrainiens s'élevaient en Pologne à 3.898.428. M. Felinski considère qu'en 1928, ils constituent 4.865.000.

Les Ukrainiens, notamment M. Lewyckyj, président du club parlementaire ukrainien, contestent l'exactitude des chiffres officiels, et prétendent que leur nombre s'élève à six millions.

Depuis le recensement de 1921, les discussions n'ont pas cessé entre Polonais et Ukrainiens, sur la force numérique de ces derniers et sur l'étendue des prétendues « terres ukrainiennes ».

Au point de vue ukrainien (M. Lewyckyj), il y a en Pologne « un territoire ukrainien vaste de 200.000 km.² et homogène ». Les Polonais affirment, à l'aide du tableau donné plus loin (1)

(1) Docteur KRYSINSKI, *Les questions minoritaires* (1929, p. 41).

que ce territoire, bien que vaste, n'a que 113.106 km.² et qu'il n'est pas homogène au point de vue nationalité. Il est habité par plusieurs nationalités, dont aucune n'est en majorité absolue (en ne tenant pas compte des Juifs, des Allemands et des Tchèques). Il est en outre impossible de qualifier de territoire ukrainien celui où la majorité n'est après tout qu'une minorité importante (46,8 %) par rapport à la population totale.

Voici le tableau établi, du côté polonais, donnant le territoire maximum des provinces polonaises du Sud-Est qui, aux yeux des hommes politiques ukrainiens, pourront passer pour ce qu'ils appellent « Ukraine Occidentale ».

Ancienne Galicie Orientale	49.154
Région de Chelm et Podlasie	1.412
District de Bielsk	2.274
Volhynie	36.667
Podlavie	21.559
Total	113.106

On sait que c'est la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 14 mars 1923, au sujet des frontières de la Pologne, qui a reconnu la souveraineté de la Pologne sur la Galicie Orientale, en prenant acte de la loi polonaises du 26 septembre 1922, qui assurait à ce territoire l'autonomie des voïvodies, « considérant », disait la décision, « qu'il est reconnu par la Pologne qu'en ce qui concerne la partie orientale de la Galicie, les conditions ethnographiques nécessitent un régime d'autonomie. »

Au point de vue de sa situation sociale, la population ukrainienne possède un caractère nettement agricole.

Au point de vue confessionnel, les Ukranieniens appartiennent en majorité au culte catholique grec.

Le statut juridique de la population ukrainienne en Pologne est fixé tout d'abord par la constitution polonaise du 17 mars 1921, et par les lois linguistiques suivantes: 1° la loi du 31 juillet 1924, relative à la langue officielle et à l'emploi des langues devant les tribunaux par le ministère public et les offices de notaires, et certaines dispositions relatives à l'organisation de l'instruction publique.

En matière d'enseignement, eu égard à la population mixte, le gouvernement polonais a établi l'école bilingue (polono-ukrainienne) qu'il considère comme l'école type, en vue « de rapprocher les deux parties de la population cohabitant le même territoire, en facilitant la compréhension mutuelle des deux éléments ethniques par un enseignement simultané de leurs langues (2). »

Le mouvement nationaliste ukrainien s'est affirmé tout d'abord par les élections.

C'est ainsi qu'en 1922, il y avait à la Diète, 25 députés et 6 sénateurs ukrainiens. En 1928, on compte 46 députés et 11 sénateurs. Puis le mouvement d'opposition légal semble décroître.

Après 1930, on ne trouve plus que 28 députés et 4 sénateurs.

La représentation politique comprend les trois partis suivants: le bloc de collaboration avec le gouvernement (B.B. W.R.) ; l'organisation nationale démocratique ukrainienne (U.N.D.O.) et le parti ukrainien socialiste ouvrier (U.S.R.P.).

Jusqu'à l'année 1930, aucune pétition véritablement importante n'est parvenu de la minorité ukrainienne au Conseil.

Ce n'est pas à dire que Polonais et Ukranien s'entendaient en bons termes. Mais les conditions requises pour la recevabilité des pétitions ne se trouvaient pas remplies.

(2) Mémoires du gouvernement polonais au Conseil de la S. D. N., 11 mars 1932.

Il faut remarquer que en ce qui concerne les Ukrainiens, leur lutte présente un caractère particulier : Il ne s'agissait plus à la vérité de la part des Ukrainiens de revendications minoritaire, mais d'une affirmation très nette d'une nationalité d'un pays qui réclame son indépendance.

Ces considérations ne doivent pas être perdues de vue si on veut porter un jugement équitable sur les moyens de répression employés par le gouvernement polonais.

Les troubles de 1930 et les pétitions y relatives

En 1930, dans le but de réprimer certains troubles dans les villages habités par les Ukrainiens, le gouvernement polonais instaura dans les trois voïvodies de Lwow, Stanislawow et Tarnopol, un régime que les pétitionnaires qualifient de régime de violence et d'arbitraire (3).

Ces actes de violence, systématiquement organisés, étaient le fait soit des forces de police, soit des détachements militaires, constituant des expéditions punitives organisées dans plus de 250 villages.

Des personnes furent emprisonnées pour le seul fait qu'elles étaient ukrainiennes et qu'elles avaient préparé la documentation relative aux pétitions adressées à la S. D. N.

Le gouvernement polonais dans ses observations fit valoir qu'il se trouvait en présence d'organisations terroristes (4), tel-

(3) Voir pétitions du Comité national ukrainien (Prague, 24 octobre 1930) du docteur Basile Paneyko (25 octobre 1930), de l'Union of Democratic Control, des députés et sénateurs ukrainiens, membres de la Diète polonaise et du Sénat polonais (31 décembre 1930, etc...).

(4) Relativement à la pétition de M. Paneyko, il déclara qu'il ne discuterait pas sa pétition attardée, que M. Paneyko était un agent rétribué par l'organisation révolutionnaire ukrainienne.

les que l'U.W.O. (organisation militaire ukrainienne) et l'O.U.N. (organisation de nationalistes ukrainiens) dont les centres dirigeants se trouvent à l'étranger. Ce sont ces organisations qui auraient empêché la politique de rapprochement que la Pologne poursuivait depuis 1920.

Leur activité s'est révélée à partir de juillet 1930, par le sabotage et la destruction de récoltes et d'immeubles appartenant aux grands propriétaires fonciers polonais.

Elle a rendu nécessaire la répression au moyen de forces militaires.

C'est surtout parmi les clans cultivés que se trouvaient les éléments les plus actifs de la lutte antipolonaise. Le gouvernement polonais s'est vu forcé de fermer les collèges de Tarnopol et Rohatyn.

Mais il fait observer que nulle part l'état exceptionnel n'a été proclamé.

Il apparaît que les organisations terroristes voulaient organiser une action de grande envergure dans la Galicie Orientale, dans le but de provoquer de la part des autorités polonaises une réaction, qui serait ensuite présentée devant l'opinion publique internationale comme une politique d'oppression de la population ukrainienne.

Le gouvernement polonais a produit devant le Conseil de la S. D. N. un dossier volumineux comportant une série de coupures de journaux ukrainiens, contenant des instructions données par les organisations terroristes et une liste avec indications détaillée des lieux et de personnes contre lesquelles des actes de violence devaient être commis.

Cependant, la répression de la Pologne suscita en Europe des sentiments de réprobation.

Des meetings de protestations furent organisés à Paris et à Londres.

En Angleterre, où se trouvent de nombreux réfugiés politiques ukraniens, une pétition fut organisée et transmise au secrétariat de la S. D. N.

La pétition de l'« Union of Democratic Control » concerne surtout la diminution du nombre des écoles ukraniennes entre 1920 et 1928. D'après les affirmations qu'elle contient, il y avait encore en 1920, 3.662 écoles ukrainiennes, tandis qu'en 1925, on ne trouverait plus que 1.055 écoles publiques et 19 écoles privées, soit une diminution de 2.607 écoles.

D'autre part, la pétition de l'« Union of Democratic Control » se réfère à l'exercice du droit électoral pour la population ukrainienne et signale qu'à Lwow, on aurait exigé de tous les Ukrainiens qu'ils produisent des pièces d'identité parmi lesquels un acte de naissance, ce qui aurait eu comme résultat de leur enlever le droit de vote.

Au sujet de la première partie de la pétition de l'Union, le gouvernement polonais se borne à dire que le nombre des écoles indiqué dans la pétition est manifestement erroné.

Quant à la question du droit de vote, le gouvernement polonais explique que, seuls, les citoyens polonais possédaient ce droit. Les électeurs sont tenus de produire devant la commission électorale tous les documents nécessaires pour prouver leur nationalité. Ceux qui s'estiment lésés, peuvent en appeler à la commission électorale supérieure et en dernier ressort, au tribunal suprême.

Que valent les affirmations contenues dans les pétitions ukraniennes ?

Il ne faut pas oublier que nous nous trouvons en présence d'une minorité irrédentiste, qui s'est toujours montrée violemment hostile à l'Etat polonais. La forme même, dont ces plain-

tes ont été formulées, est en contradiction avec les recommandations du Comité des minorités, qui à propos de certaines pétitions hongroises, soulignait « combien il est important que les plaintes formulées devant la S. D. N. par les minorités, soient rédigées avec le maximum de soins, afin que la Société ne soit pas saisie de faits inexacts ».

D'autre part, la preuve a été faite qu'en 1930, un mouvement terroriste et révolutionnaire a été déclenché dans la Galicie Orientale.

Ce sont ces faits acquis que le Conseil repousse et condamne. Ainsi, M. Sato, dans son rapport soumis au Conseil en mars 1932, écrit-il qu'il y aurait danger, pour le droit des minorités elles-mêmes, à permettre « que le système de protection des minorités par la S.D.N. soit utilisé dans un but de propagande malveillante contre un Etat... Le Conseil ne manquera pas d'apprécier les graves inconvénients qui peuvent découler d'une pareille manière d'agir et ne voudra pas laisser sans une condamnation explicite et formelle, tout essai, quelle que soit son origine, tendant à garantir le respect des droits d'une population minoritaire par la violence et la terreur ».

Lord Robert Cecil regrette, à ce sujet, que le gouvernement polonais n'ait pas cru devoir accorder des indemnités aux paysans ukrainiens qui avaient été victimes d'actes de violence.

Les pétitions de M. Roman Suszko et M^{me} Milena Rudnycka, concernant les mauvais traitements, dont furent victimes certains membres de la minorité ukrainienne, détenus dans les prisons polonaises, qui furent soumises à l'examen d'un comité composé de représentants de la France, de l'Espagne et de la Norvège, confirment que, à différentes reprises, le gouvernement polonais s'est laissé aller à commettre des actes regrettables. Le gouvernement polonais a d'ailleurs pris des mesures

contre certains fonctionnaires qui avaient commis des actes répréhensibles.

Le Comité enregistre ces sanctions et se déclare « persuadé que le gouvernement polonais se rend compte de l'intérêt qui s'attache à éviter dans les régions où se trouvent des minorités de race, de langue ou de religion, tout ce qui pourrait ébranler la confiance de ces minorités dans l'impartialité et le sentiment de justice des autorités du pays » (5).

(5) Par ailleurs, il est arrivé que le Comité des minorités est arrivé à la Conclusion « qu'il n'y avait lieu, pour aucun de ses membres, à signaler à l'attention du Conseil la question dont il se trouvait saisi ». Voir en particulier la décision relative à la pétition de M. Petrouchewytch (*Journ. Off.* janvier 1934).

CHAPITRE III

LA MINORITE LITHUANIENNE

INTRODUCTION

La Lithuanie a toujours revendiqué le droit à son indépendance. Longtemps, avec la Pologne, elle eut à souffrir sous la domination russe.

Au lendemain de la victoire des Alliés, le gouvernement de Lithuanie adressa à la Conférence de la Paix, une demande d'admission en disant que « la situation de la Lithuanie vis-à-vis de l'Entente est absolument identique à celle de la Pologne ».

Cette demande resta sans réponse. Au cours de la Conférence de la Paix, la Pologne proposa la solution suivante : incorporer purement et simplement la Lithuanie ou recourir au fédéralisme.

Il faut remarquer que le Traité de Versailles ne mentionne la Lithuanie qu'indirectement. Les articles 116 et 117 du traité prescrivent à l'Allemagne de reconnaître l'indépendance et les frontières des Etats « qui se sont constitués ou se constituent sur tout ou partie des territoires de l'ancien empire de Russie. »

Le 18 juin 1919, les Alliés fixèrent une ligne de démarcation entre la Lithuanie et la Pologne. Le 27 juillet 1919, le Conseil Suprême établit la ligne, connue sous le nom de « Maréchal-Foch ». Enfin, le 8 décembre 1919, la frontière provisoire de la Pologne fut fixée « sans préjuger des stipulations ultérieures devant fixer les frontières orientales définitives. » C'était la ligne Curzon, qui laissait Vilna à la Lithuanie. D'autre part, le Conseil Suprême de Spa, du 10 juillet 1920 a posé comme condition principale aux Polonais de rendre Vilna aux Lithuaniens, et de se retirer sur la ligne fixée le 8 décembre 1918.

On sait comment le général « rebelle » Zeligowski exécuta son coup de force contre Vilna.

C'est la question de Vilna qui sépare aujourd'hui la Lithuanie de la Pologne.

Au lendemain du coup de force polonais, la Pologne ayant refusé d'évacuer Vilna, le Conseil de la S. D. N., dans ses résolutions du 28 octobre 1920, pensa résoudre la question par le recours au plébiscite. Mais devant les difficultés qu'il rencontra, il dût y renoncer. D'ailleurs, il est permis de se demander à quoi il aurait servi en présence des troupes du général Zeligowski.

M. Hymans, au Conseil de la S. D. N. (le 3 mars 1921) a établi nettement les responsabilités qui incombent à la Pologne. « Dans l'esprit du Conseil, le plébiscite devait être réalisé en pleine liberté. Il devait être rapide et sincère. Or, cela est devenu impossible en raison du coup de force du général Zeligowski. La S. D. N. n'a pas voulu d'un plébiscite camouflé et du maintien des troupes dans la région de Vilna ».

Après cet échec, le Conseil de la S. D. N. recommande dans sa résolution du 3 mars 1921, des négociations directes aux

deux gouvernements ; M. Hymans élaborâ un projet dont nous ne retiendrons que ce qui se rapporte surtout à la question des langues, qui constitue au fond, avec la question des écoles, tout le problème des minorités.

Les langues officielles reconnues étaient le polonais, même dans le canton de Kaunas (Kovno) où l'élément polonais n'est que de 2 à 3 %, et le lithuanien (article 6 du projet).

Le bilinguisme, tel qu'il a été conçu par M. Hymans, mérite les plus grandes réserves. Le bilinguisme n'a jamais été accepté en Lithuanie. C'est la langue lithuanienne qui est la langue officielle, et si, à la Conférence de Bruxelles, elle a admis l'introduction à côté d'elle de la langue polonaise, c'est à titre de concession.

Finalement, la S. D. N. s'est désistée du différend polono-lithuanien.

Nous ne dirons rien de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923. Il est évident que la S. D. N. n'était pas liée par la décision de la Conférence prise en dehors de tout consentement de la Lithuanie. « En droit, comme en équité » a dit M. le professeur de Lapradelle, « la décision du 15 mars 1923 manque de base (1) ».

Si l'on consulte les pétitions adressées à la S. D. N., on est surpris du petit nombre de pétitions émanant de la minorité lithuanienne.

La raison en est simple : c'est que les Lithuaniens sont peu nombreux.

Dès lors, les occasions de conflit sont moins nombreuses. Ce

(1) La question de Vilna; consultations de MM. de Lapradelle, Le Fur et Mandelstam.

qui ne veut pas dire que les relations entre la minorité lithuanienne et le gouvernement polonais se soient améliorées.

La question scolaire

En octobre 1927, 48 écoles lithuaniennes dans la région de Vilna et le séminaire d'instituteurs lithuanien furent fermés.

Le gouvernement lithuanien déclara que, ce faisant, la Pologne avait violé les articles 8 et 9 du traité pour la protection des minorités du 28 juin 1919.

D'après des informations du gouvernement polonais, la minorité lithuanienne en Pologne serait au nombre de 75.000 personnes, dont 63.000 environ dans les deux districts du palatinat de Vilna.

Toute cette population bénéficie de la législation spéciale pour les minorités, de dispositions relatives à l'emploi des langues minoritaires dans l'administration devant les tribunaux et dans les écoles minoritaires.

En 1926, il existait 22 écoles primaires où l'enseignement était donné en langue lithuanienne avec 22 professeurs et 1.267 élèves.

En outre, dans 26 écoles publiques, des cours de langue lithuanienne étaient organisés pour les enfants lithuaniens.

Il y avait à Vilna et à Swieciany des sociétés lithuaniennes d'instruction publique « Rytas » qui avaient pour objet la création du plus grand nombre possible d'écoles privées lithuaniennes.

Le gouvernement polonais prétendait que ces sociétés se souciaient fort peu de la valeur pédagogique des écoles. Ce qu'elles recherchaient, c'était la création d'écoles privées, afin

d'échapper à tout contrôle en faisant des écoles des instruments de lutte politique.

Au commencement de l'année scolaire 1927-1928, la Société « Rytas » n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la loi polonaise concernant les écoles privées, les autorités scolaires de Vilna procédèrent à la fermeture de 48 écoles primaires privées et du séminaire d'instituteurs de Vilna.

Mais aucune école publique de la minorité lithuanienne n'a été fermée.

Le gouvernement polonais, dans ses explications, crut devoir invoquer le droit de représailles en matière de minorités. Il argua la manière dont la minorité polonaise était traitée en Lithuanie.

En effet, disait-il, en Lithuanie, les instituteurs polonais ont été, en fait, privés du droit d'enseigner parce que la loi exige que les instituteurs d'écoles privées passent un examen de langue lithuanienne.

En outre, les autorités lithuaniennes exigent que les parents désireux d'envoyer leurs enfants dans une école polonaise, produisent un certificat de leur commune, attestant leur nationalité polonaise. Or, ce certificat est en principe impossible à obtenir, parce que les passeports de la population polonaise portent en principe la mention « lithuanienne » dans la rubrique nationalité et les autorités refusent de modifier cette inscription.

Le Comité des Trois, désigné par le Conseil de la S. D. N. pour l'examen des plaintes du gouvernement polonais, rejette toute justification basée sur un ensemble de faits qui paraîtrait légitimer un certain droit de rétorsion : « Si les observations formulées par le gouvernement polonais, pouvaient être inter-

prêtées dans ce sens que l'application du principe de la réciprocité dans le traitement équitable des minorités par les Etats intéressés, constituerait un facteur important d'ordre moral et pourrait quelquefois apparaître comme un des éléments indispensables pour une juste appréciation des questions de minorités, le Comité voudrait déclarer qu'à son avis le but même du système de protection des minorités et des règles établies à cette fin par les traités et les résolutions du Conseil, devraient exclure toute tendance à traiter des cas concrets rentrant dans le cadre des traités, en prenant en considération la situation réciproque des minorités dans deux Etats intéressés (2). »

(2) Rapport de M. Wang-King-Ky, président du Comité des Trois (*Journ. Off. S. D. N.* 1928, p. 1499).

CHAPITRE IV

LA MINORITE JUIVE

Les Juifs sont venus en Pologne au temps des Croisades, sous lesquelles ils subissaient des persécutions sans nombre, notamment en Allemagne. Les rois de Pologne, Boleslav Chrobry, au ^{xiii}^e siècle et Casimir-le-Grand, au ^{xiv}^e siècle étaient favorablement disposés à leur égard, les protégeaient et leur accordèrent même certains privilèges. Grâce à cette bienveillante tolérance leur condition économique était assez florissante et se maintenait-elle jusqu'aux guerres du ^{xviii}^e siècle.

Ils jouissaient d'une autonomie culturelle et sociale très large. Après le partage de la Pologne entre la Prusse, la Russie et l'Autriche, le développement uniforme de leur autonomie s'est trouvé arrêté. Dans la partie de la Pologne qui était tombée sous le joug russe, leur situation était la plus mauvaise. On connaît les diverses restrictions dont avaient à souffrir les Juifs en Russie, et les pogroms que suscitait le régime tsariste pour détourner le mécontentement des masses populaires.

Après la révolution russe de 1905, beaucoup de Juifs émigrèrent de la Russie Centrale et de l'Ukraine. Une faible partie de ces émigrants se fixa dans les régions qui aujourd'hui font partie de la Pologne. Ce sont ces Juifs qu'on appelle « Litwaki ». Nous verrons par la suite qu'ils se trouvent encore dans la Pologne reconstituée dans une situation particulière.

Il y a actuellement, au moins, trois millions de Juifs en Pologne, ce qui fait environ 10 pour cent de la population totale. Mais si l'on veut étudier la question juive en Pologne, il est absolument nécessaire de tenir compte du fait que les Juifs se concentrent principalement dans les villes où ils forment 31 pour cent de la population. Et c'est ce caractère citadin qui influe principalement sur leur situation économique et même sociale.

Au lendemain de la guerre, la Pologne était le théâtre de vastes persécutions juives organisées sur différents points de son territoire.

Dans une lettre que les députés juifs à la diète polonaise adressèrent, le 22 mai 1919, à M. Padarewski, président du Conseil des ministres, ils décrivent les persécutions dirigées contre les Juifs de Pologne. Ils blâment l'attitude équivoque du gouvernement qui répand de fausses nouvelles sur la question juive et qui, d'une part, lance des ordres contre les persécutions juives et de l'autre, provoque lui-même une agitation anti-juive. Ils terminent en disant qu'aucun des responsables n'a été puni.

Dans une lettre ouverte, que M. Paderewski a adressée au président Wilson au sujet des meetings de protestation contre les pogromes anti-juifs en Pologne, il affirme que les pogromes ne sont en réalité que « des incidents regrettables qui ne sont que sporadiques. »

Il prétendit en outre que « dans la plupart des cas c'est l'attitude des Juifs qui a été la cause des troubles en Pologne ». C'est la fameuse tactique qui consiste à rejeter la responsabilité des crimes sur les victimes elles-mêmes.

D'ailleurs des commissions d'enquête envoyées par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne confirmèrent l'existence des pogromes.

C'est à l'époque où ces persécutions avaient lieu que les gouvernements polonais et roumains proposèrent ouvertement à leurs minorités une transaction. « Renoncez », disaient aux Juifs notamment les Dmowski, les Bratiano et les Marghiloman, « renoncez à la protection des minorités par la S. D. N., et nous ferons nous-mêmes votre bonheur et établirons l'égalité de vos droits avec ceux des autres citoyens ». Les Dmowski et les Bratiano prévenaient d'ailleurs les intéressés qu'au cas où la transaction proposée par eux ne serait pas acceptée (et elle ne le fut point), ils s'engageraient dans la voie inaugurée déjà par la Roumanie après la signature du Traité de Berlin c'est-à-dire qu'au moyen d'une législation intérieure, ils tourneraient et combattraient les obligations assumées par eux en vertu de la convention internationale (1).

Tel était l'état d'esprit de la Pologne à l'époque qui précédait la ratification du traité des minorités. Elle l'a ratifié parce qu'elle ne pouvait pas faire autrement, mais tout appel à l'exécution de ce traité et toute réclamation tendant à en faire réaliser les stipulations dans la pratique étaient considérées presque comme un acte d'hostilité contre l'Etat.

Les agressions contre les Juifs continuent. Aux pogromes succèdent des excès (2). A cela il faut ajouter l'antisémitisme économique.

Des employés de chemins de fer sont congédiés parce que Juifs. Le boycottage des Juifs pénètre dans les coins les plus reculés du pays.

Dans beaucoup d'endroits les organes du Ministère des finances usent de leur pouvoir pour pratiquer le boycottage de

(1) VICHNIAC, *La Protection des minorités*, p. 50.

(2) Mémoire sur les excès antijuifs en Pologne présenté au gouvernement par le club des députés juifs du 7 mai 1920.

la population juive. C'est ainsi que la loi relative à la restriction de la consommation de l'alcool est appliquée par les tribunaux des finances dans le sens de la diminution du nombre des débits de boisson, mais tandis qu'on laisse aux non-Juifs toutes les licences, on enlève aux Juifs toutes les patentes dont ils jouissent (1).

La raison principale du boycottage favorisé ou pratiqué par le gouvernement était le désir d'évincer la bourgeoisie juive du commerce et de l'industrie pour aider la jeune bourgeoisie polonaise à se former et à se développer librement et sans concurrence.

Cette politique dite de « nationalisation » a eu pour effet qu'en Pologne la crise économique a commencé plus tôt qu'ailleurs.

A l'extérieur, la Pologne prodigue des déclarations sur son attitude tolérante vis-à-vis des Juifs, parce que son intérêt exige qu'il existe à l'étranger une bonne opinion sur elle.

Mais en Pologne même, l'agitation contre les Juifs est menée avec la plus grande intensité par les organes de Dmowski et de Paderewski, par la société « Rozwoj », non seulement sous forme d'articles, mais aussi sous forme d'affiches placardées dans les rues et qui ne sont pas seulement tolérées, mais même protégées par le gouvernement.

Celui-ci montre en toutes occasions que les Juifs ne sont pas des citoyens jouissant de la plénitude des droits et ceux qui déclarent appartenir à la nationalité juive sont soupçonnés d'être les ennemis de la Pologne (4).

(3) Interpellation déposée le 13 mai 1920.

(4) Réplique du député Gruenbaum à la déclaration du Prince Lubomirski, ambassadeur de Pologne aux E. U. A. (Najer Hajnt du 24 juin 1921).

L'antisémitisme trouve également son expression dans la loi du 20 janvier 1920 qui, subordonnant l'obtention de la qualité de ressortissant polonais à certaine formalité d'ordre administratif, prive une énorme population juive de la nationalité polonaise à laquelle l'art. 3 du Traité des minorités lui donne droit (5).

Cette loi crée une catégorie d'habitants qui n'ont pas de patrie et ne sont ressortissants d'aucun Etat. Le statut juridique de cette catégorie, principalement des « Litwakis », rappelle le statut des Juifs de Roumanie avant la guerre. Ils sont assujettis à toutes les obligations, astreints même au service militaire, mais ils ne jouissent d'aucun droit civil.

En ce qui concerne la vie culturelle juive.

« Le Ministre de l'Intérieur étouffe systématiquement en suivant un plan arrêté, toutes les expressions de la vie culturelle et sociale de la population juive. Quand différentes sociétés juives adressent des demandes aux autorités en vue d'être légalisées (c'est-à-dire autorisées à fonctionner) les organes du ministère leur répondent généralement que ces sociétés ont des buts exclusifs (c'est-à-dire étroits et pas généraux)... Cependant, les sociétés de boycottage purement polonaises sont légalisées sans aucune difficulté (6).

Dans certains endroits, les Juifs sont astreints à profaner le Sabbat (7).

Les partis de droite de la diète polonaise, unis dans le bloc de l'Union chrétienne, ont fait de la lutte contre les Juifs un des buts principaux de leur politique. Selon leur opinion, après

(5) Consultation de M. le Professeur A. de Lapradelle. Contrat de Rundstein. La loi polonaise sur la nationalité et les Traités de Versailles.

(6) Extrait d'une interpellation du 10 juin 1921.

(7) Extrait d'une interpellation du 30 septembre 1921.

l'émancipation extérieure de la Pologne, doit venir son émancipation intérieure. Pour atteindre ce but, il faut, dans la mesure du possible, évincer les Juifs de tous les domaines de la vie, même au prix de pertes irréparables et de dommages incalculables qui en résulteraient pour l'Etat polonais, vu le rôle important que les Juifs y jouent, surtout au point de vue économique. Ce n'est qu'après cette « épuration » que l'indépendance de la Pologne sera complète et assurée.

Durant les deux premières années qui suivirent la guerre, la politique du gouvernement vis-à-vis des Juifs n'a pas varié. Cette politique a eu des hauts et des bas, mais à aucun moment elle n'a dévié de son but qui consiste à diminuer le peuple juif en importance et en nombre. Quand il était président du Conseil, M. Paderewski a dit « non possumus » nous ne pouvons pas satisfaire le désir du peuple juif, nous n'avons pas le pouvoir de le faire, car le peuple polonais se montrerait hostile ; tous les successeurs de M. Paderewski répétaient cette déclaration, sous une forme plus ou moins catégorique.

C'était comme en Russie tsariste, où on voulait accorder l'égalité de droits aux Juifs, mais on « redoutait » une explosion de pogromes.

Avec le temps, les excès commis sur la population juive diminuent en nombre et en violence, mais les restrictions des droits des Juifs ont, au contraire, une tendance à s'accroître. Comme par le passé, les restrictions qui frappaient la population juive sous le régime tsariste, continuent à rester en vigueur, et ne furent supprimées qu'en 1931, par la loi du 13 mars 1931, abrogeant les prescriptions exceptionnelles sur l'origine, la nationalité, la langue, la race ou la religion des citoyens de la République.

(8) *Journal des Lois*, n° 31.

LE NUMERUS CLAUSUS

Le parti national-démocrate cherche également à établir des restrictions par la voie législative. Sous le prétexte qu'il ne s'agit que d'enlever aux Juifs, à l'aide du *numerus clausus*, les privilèges dont ils jouissent, on cherche en réalité à supprimer l'égalité des Juifs devant la loi.

Grâce à la sympathie et au désir du gouvernement de cette époque, qui était aux mains des nationaux-démocrates, cette tentative faillit être couronnée de succès.

En effet, le 19 juin 1923, la Commission d'instruction publique de la Diète polonaise adopta, mais en deuxième lecture seulement au lieu d'en trois, une motion « urgente » présentée par les députés de l'Union populaire nationale et, tendant à modifier les art. 85 et 86 de la loi sur les écoles supérieures. Voici la teneur du projet de loi :

« Lors de l'admission d'étudiants réguliers et d'auditeurs libres dans les facultés laïques des écoles académiques polonaises, il faut prendre en considération les candidats appartenant aux minorités nationales ou linguistiques qui n'ont pas leurs écoles académiques, de manière à ce que le nombre desdits candidats soit proportionnel à la force numérique de ces minorités par rapport à la population totale. »

Ce fait émut vivement les milieux juifs aussi bien que non-juifs. Signalons qu'en Pologne même, des protestations des côtés les plus différents se sont fait entendre contre cette « manœuvre qui est nuisible à l'Etat polonais et à la science polonaise et qui tend à faire adopter par les organismes législatifs une résolution sur des restrictions qui tirent leur origine de la période d'esclavage (3). »

(9) Meeting du 22 mars 1923 de la Ligue polonaise des droits de l'homme.

Cette mesure était en opposition manifeste avec la Constitution polonaise, qui garantit l'égalité des citoyens devant la loi (art. 95, 96, 109 et 111), elle menaçait en outre la sécurité intérieure de la Pologne, en opposant entre elles certaines nationalités et certaines religions.

Tous ces arguments ont été développés par les savants et professeurs de Pologne.

Mais ce mouvement de protestation ne resta pas confiné à la Pologne.

En France, le premier qui s'engagea dans la lutte fut le célèbre historien de la Révolution Française, le Professeur Aulard, alors un des vice-présidents de la Ligue française des droits de l'homme, et plus tard président de l'Union Internationale des Associations pour la S. D. N.

Le 23 août 1923, la ligue française des droits de l'homme adresse une lettre à M. Poincaré, à cette époque président du conseil des ministres, et dans laquelle la Ligue attirait l'attention du gouvernement français sur la violation flagrante du traité des minorités et engageait le gouvernement français, en sa qualité de membre de la S. D. N., à saisir cette dernière de la question. M. Poincaré envoya aussitôt une lettre à la Ligue, dans laquelle il exprima l'espoir que la Diète polonaise n'approuverait pas le projet de loi adopté par la Commission de l'enseignement et ne soucrira aucune disposition contraire aux stipulations du traité des minorités.

En même temps, l'intervention du chef du gouvernement français, connu par sa profonde amitié pour la Pologne, et le fait que le chef de la politique française blâmait le *numerus clausus* d'une façon non équivoque, produisirent une impression décisive dans ce dernier pays et furent la raison déter-

minante pour laquelle la Pologne recula devant l'introduction du *numerus clausus* par la voie législative.

Une deuxième tentative pour introduire le *numerus clausus* en Pologne est due également au parti national-démocrate. Le 18 décembre 1931, son club parlementaire a déposé une proposition de loi intitulée: proposition relative à la fixation du nombre des étudiants et des auditeurs dans les établissements universitaires.

« § 1. — L'article 86 de la loi du 13 juillet 1920 sur les établissements universitaires est modifié comme suit:

Les Conseils des Facultés fixent chaque année la quantité maxima d'étudiants et d'auditeurs qui peuvent être admis dans telle ou telle faculté, au cas où la marche des études est normale.

Pour l'admission des élèves, il est nécessaire de veiller à ce que la proportion des étudiants et auditeurs des religions chrétiennes, sur le nombre total fixé en vertu du premier point, ne soit pas inférieure à la proportion numérique de la population chrétienne sur la population totale de l'Etat, telle qu'elle sera établie sur la base du nouveau recensement. »

Cette proposition de loi ne parle pas ouvertement des Juifs, mais dans l'exposé des motifs ses auteurs prétendent que « dans les diverses écoles supérieures et dans les diverses facultés, il existe une différence sensible et souvent trop évidemment privilégiée accordée à la jeunesse juive, aux dépens de la jeunesse polonaise ».

Nous verrons par la suite quelle est la valeur de cet argument. Signalons d'abord comment le terrain fut préparé avant de déclencher cette offensive.

Le 26 octobre 1931, une série de manifestations antisémites débuta, à Lwow, par l'attaque de la Maison des Etudiants juifs pendant l'inauguration des cours.

Le 28 octobre, les étudiants nationaux-démocrates de la Faculté de Médecine de l'Université de Cracovie se mirent à chasser des salles de cours leurs collègues juifs, mais des mesures énergiques prises par les autorités universitaires, qui ont abouti à la fermeture de l'Université, empêchèrent des excès antisémites.

De là cette agitation s'est transportée à Varsovie, où la jeunesse « endèque » (nationale-démocrate) éloignait par la force la jeunesse juive des salles de cours, en frappant ceux qui s'y opposaient, sans épargner même les étudiantes.

Cette agitation qui a commencé à la Faculté de Droit s'est transportée dans les autres Facultés et Ecoles (10).

Certains de ces événements ont eu lieu en présence de quelques-uns des professeurs, qui conservèrent une attitude passive, sans nullement réagir contre l'agitation provoquée par les étudiants antisémites. Cette agitation antisémite n'a provoqué aucune résistance de la part du gouvernement (11).

Dans sa réponse du 7 novembre 1931, M. Pieracki, ministre de l'Intérieur, déplora les excès, commis par une partie de la jeunesse contre des citoyens de nationalité juive. Les autorités qui relèvent de lui, ont fait tout ce qui leur incombait et tout ce qui était en leur pouvoir pour assurer la sécurité des citoyens et faire cesser les excès.

Le 7 novembre, des événements de même nature eurent lieu à Vilna. Les violences s'étendirent à la population juive elle-même (12).

C'est dans cette atmosphère à peine calmée qu'a été déposée la proposition de la loi susdite, et qui fut repoussée par la

(10) Interpellation du 4 novembre 1931.

(11) Interpellation du 6 novembre 1931.

(12) Interpellation de janvier 1932.

commission de la Diète en mars 1932, à l'unanimité des voix, sauf celle du parti qui avait fait la proposition.

Il faut d'ailleurs remarquer que, en fait, dans diverses écoles supérieures, notamment dans les Facultés de Médecine, il a jusqu'ici été appliqué un système de limitation pour les Juifs. Si toutefois les nationaux-démocrates insistent tellement pour faire passer une loi sur le *numerus clausus*, ils ont en vue deux buts: d'abord de porter un coup moral au peuple juif de Pologne et de satisfaire ainsi les instincts déchaînés d'une grande partie des étudiants polonais et ensuite de faire une brèche dans les engagements pris par la Pologne devant la Conférence de la Paix et indirectement devant la S. D. N., en ce qui concerne l'égalité des droits pour les minorités nationales.

L'argument le plus important mis en avant par les partisans du *numerus clausus* consiste à faire ressortir que les Juifs constituent ordinairement, dans les écoles supérieures, une proportion plus élevée que celle qui correspond à l'importance relative de la population juive du pays. Cela est exact. Mais en examinant cette situation il faut tenir compte que les Juifs, pour les raisons les plus diverses, telles que les limitations auxquelles ils ont été soumis, etc., sont surtout des citadins, ce qui est très important, puisqu'en général, dans la plupart des pays, la jeunesse universitaire provient en grande majorité de la population des villes. Ce phénomène s'explique peut-être par les liens psychologiques et économiques qui lient à la terre la classe agricole, y compris les grands propriétaires, et par cette sorte d'hostilité qu'elle nourrit envers les villes.

Dans quelle mesure l'enseignement supérieur constitue un privilège de la population des villes, on le voit par les statistiques que nous tirons des travaux du Docteur J. Korálnik, statistiques relatives à la situation sociale des étudiants.

En Prusse, par exemple, la population agricole, y compris les grands propriétaires, ne fournit que 5,2 % de la jeunesse universitaire, tandis qu'elle comporte 26,3 % de la population totale. Dans le même pays, sur 100.000 personnes occupées à un travail, il y a 51 étudiants provenant de la classe agricole, 166 du commerce et de l'industrie, 2.579 de l'administration et des professions libérales.

Un tableau analogue se retrouve en Hongrie, pays où la loi sur le *numerus clausus* est en vigueur depuis 1920.

	Pourcentage de toute la population par classes	Pourcentage des étudiants par classes
Agriculture	55,7	12,0
Industrie	20,6	17,4
Commerce, Crédit et Transport.....	9,5	18,8
Administration et professions libé- rales	4,7	35,5
Autres classes.....	9,5	16,3

Pour la Pologne nous ne possédons des chiffres que pour l'effectif des écoles secondaires. Il n'est pas douteux, toutefois, que le pourcentage des étudiants provenant de la classe agricole est encore moindre que dans les écoles secondaires.

	Pourcentage de toute la population par classes	Pourcentage des étudiants par classes
Agriculture	80,7	22,4
Industrie	7,7	22,1
Commerce, Crédit et Transports....	3,2	24,7
Administration et professions libé- rales	2,3	23,9
Autres classes.....	6,1	6,9

Bien que ces chiffres concernent non la répartition dans les villes et les campagnes, mais celle d'après la situation sociale, la conclusion générale n'est pas douteuse; c'est que les villages et les bourgs envoient un très faible contingent aux universités.

En Pologne, en Hongrie et en Roumanie la proportion des étudiants juifs comparés à la population des villes est très inférieure à la proportion des étudiants non-juifs.

Voici les chiffres qui se rapportent, il est vrai, aux premières années d'après guerre, mais c'est bien à cette époque qu'a commencé la campagne pour le *numerus clausus*.

Pays	Population non-juive			Population juive		
	Villes	Etudiants		Villes	Etudiants	
		nombre	par 100.000		nombre	par 100.000
Pologne (1921)..	6.743.373	28.846	623,4	2.115.870	7.744	366,0
Hongrie (1920)..	2.107.870	13.727	651,2	326.160	1.284	393,6
Roumanie (1919).	2.088.000	18.288	914,4	696.000	800	114,9

Lorsque les étudiants juifs n'étaient soumis à aucune restriction, leur pourcentage correspondait à peu près à celui des Juifs sur la population urbaine.

En Hongrie ils constituaient, en 1917-18, 31,7 % du nombre total des étudiants; cette proportion n'était plus que de 10,5 % en 1931.

En Pologne, où la population juive urbaine constitue 31,4 % les étudiants juifs constituaient 24,4 % en 1923-24 et 18,7 % en 1932-33.

Ce pourcentage se rapproche de plus en plus de celui des Juifs sur la population globale.

Là n'est pas encore tout le mal et le pourcentage paraîtrait même assez favorable si, en terminant leurs études, ils étaient traités de la même manière que les ressortissants appartenant

à la nation-majorité, lorsqu'il s'agit de trouver du travail. Mais ce n'est malheureusement pas le cas.

La plupart des licenciés ès-lettres ou des agronomes entrent dans l'administration, où les Juifs n'ont aucun accès; la plupart des ingénieurs et techniciens trouvent des places de l'Etat ou des municipalités, ou bien dans de grandes usines privées, places dont les Juifs sont presque entièrement exclus; un nombre important des étudiants en droit deviennent juges, procureurs, fonctionnaires, carrières également inaccessibles aux Juifs.

Dans les universités polonaises, sur plus de 2.000 professeurs d'écoles supérieures, il y a une vingtaine de Juifs, mais ce sont pour la plupart des vestiges du passé.

Il ne reste que la médecine où la concurrence libre est encore prépondérante et où, par conséquent, les aptitudes personnelles jouent un grand rôle.

Mais ce sont justement les facultés de médecine qui limitent de plus en plus la proportion des inscriptions d'étudiants juifs. En Pologne, cette proportion tomba de 30 % en 1923-24 à 18,4 % en 1932-33.

Voilà pour l'argument relatif à la situation privilégiée de la jeunesse universitaire juive. De ses possibilités de trouver à s'employer après la fin des études nous traiterons dans le chapitre réservé à la situation économique des Juifs en Pologne.

LA SITUATION ÉCONOMIQUE

En dehors de la crise mondiale, les Juifs souffrent d'une crise spéciale qui leur est propre. Ils sont victimes d'un processus de déclassement social, d'éviction de nombreuses branches de l'économie nationale et de paupérisation, cela avant la crise et indépendamment de la crise.

L'après-guerre établit, dans toute l'Europe, des conditions tout à fait anormales pour les Juifs. D'une part, par le fractionnement de l'Europe en nombreux petits Etats, d'autre part, par l'avènement de « l'économie dirigée » et enfin par la combinaison de ces deux phénomènes.

Dans ces nouveaux pays, la politique financière et économique a pour but de créer un Etat national indépendant de ses voisins industrialisés.

A cet effet le crédit de l'Etat et le fisc sont aménagés de façon à évincer les minorités et notamment les Juifs, du commerce et des professions libérales pour permettre aux membres de la majorité nationale de s'y substituer et de former une classe commerçante et une classe libérale autochtones. Ainsi se poursuit l'émancipation à l'intérieur. Pour se libérer de tout apport étranger, ces nouveaux Etats s'efforcent de créer, à n'importe quel prix, une industrie nationale. Ils créent des monopoles et des régies d'Etat, des trusts et des consortiums, ils étatisent le système du crédit ou bien le soumettent au contrôle de l'Etat; ils réglementent l'importation et l'exportation, ils organisent la production et la vente des produits des branches monopolisées de l'économie.

Cette ingérence de plus en plus poussée des gouvernements dans la vie économique a pour effet de rétrécir le terrain sur lequel luttent les individus en tant qu'unités économiques libres, avec leurs talents personnels, leur énergie, leur expérience professionnelle et d'entraîner la ruine des classes moyennes dont l'importance proportionnelle est beaucoup plus considérable chez les Juifs que chez les non-Juifs. Mais alors que la population urbaine non-juive subit seulement un déclassement social et trouve une certaine compensation dans les places que lui offrent les bureaux et entreprises de l'Etat, la situation de la classe moyenne juive ruinée est littéralement

tragique. L'accès des bureaux et entreprises de l'Etat est absolument impossible aux Juifs, ils doivent lutter pour la moindre vacance survenant dans une grande entreprise privée et ils ne peuvent presque pas trouver à s'employer dans les trusts et les consortiums.

Ce ne sont pas seulement les nouvelles entreprises qui leur sont inaccessibles, ils sont même évincés des anciennes.

C'est ainsi, par exemple, que le monopole du tabac introduit en Pologne eut pour conséquence non seulement d'évincer une dizaine ou une vingtaine de fabricants juifs d'entreprises qui étaient intéressantes, — ce qui n'aurait pas constitué un grand mal, — mais encore tous les employés et ouvriers juifs des manufactures de tabac, tous les ramasseurs juifs de tabac en feuilles, tous les marchands de tabac juifs. En un mot, une industrie qui avait été créée par les Juifs (non seulement par leurs capitaux, mais par leur travail), qui était restée presque exclusivement entre leurs mains pendant des dizaines d'années et qui nourrissait des milliers de familles juives, leur fut entièrement arrachée.

Tout cela a engendré de nouveau une classe considérable d'intermédiaires et réduit presque à rien les progrès réalisés depuis le début du siècle dernier, lorsque les Juifs polono-russes présentaient un caractère de peuple-commissionnaire.

Au cours de ce siècle de libéralisme politique et d'individualisme économique, la structure sociale juive s'est grandement assainie et entraîna la disparition presque complète de cette classe de cabaretiers, intendants et commissionnaires qui, il y a cinquante ans encore, formaient 25 à 30 % du total des Juifs de cette région.

Une différenciation commença à se faire sentir: il se forma une moyenne et grande bourgeoisie — c'est cette puissance financière et économique d'une petite poignée de Juifs qui

attira l'attention et créa l'illusion de la puissance juive — une classe libérale, un prolétariat juif (dans l'artisanat et la petite industrie), et des masses importantes de travailleurs, artisans et agriculteurs.

Alors que la période comprise entre 1830 et 1930 fut marquée partout par l'abandon de la terre, les Juifs ont quadruplé le pourcentage de leur population agricole tellement était fort chez eux le désir de mener une vie normale et de rompre avec les professions d'intermédiaires et de courtiers. Ils se sont même révélés, malgré des siècles de vie urbaine, agriculteurs capables et opiniâtres.

Mais ce n'est pas seulement pour l'agriculture que les Juifs ont abandonné leurs anciennes occupations. Le travail productif que constitue l'artisanat les attira davantage. Il s'agissait de branches de production, notamment du vêtement et de la chaussure, qui ne leur étaient pas étrangères et auxquelles ils pouvaient s'adapter sans grand effort physique et sans transformation psychologique. Il se constitua bientôt une telle armée d'artisans juifs que le marché intérieur s'est trouvé insuffisant.

L'émigration s'imposa et, de 1880 jusqu'à 1925, environ un million d'artisans juifs quittaient l'Europe orientale.

En Pologne, les artisans juifs forment 39,7 % de tous les artisans et 80 % de tout le prolétariat juif. Les artisans non-juifs ne constituent que 18 % environ de tout le prolétariat ouvrier non-juif. Cette prédominance de l'élément artisanal juif dans le prolétariat juif a engendré des conséquences funestes pour toute la classe ouvrière juive. En effet, l'assurance contre le chômage ne s'étend pas aux ouvriers travaillant dans des ateliers où ils sont moins de cinq.

En 1933, il y avait en Pologne 35 à 40 % de chômeurs parmi les ouvriers d'usine et 55 à 60 % parmi les ouvriers artisanaux. Les premiers reçoivent un minime subside qui les sauve de la

mort par la faim, alors que l'immense majorité des ouvriers juifs est livrée à son sort.

Il est incontestable que la moitié au moins des 200.000 ouvriers et artisans juifs, à savoir 100.000 personnes et avec leurs familles 300.000 environ, souffrent d'une misère qui se rapproche de la famine.

L'attitude du gouvernement envers la classe artisanale juive, en ce qui concerne l'instruction professionnelle que doit recevoir la génération qui vient, résulte du mémoire que lui a soumis la commission spéciale créée par l'Institut pour l'Etude des Questions minoritaires en Pologne.

Dans toutes les écoles officielles techniques et artisanales, le nombre des élèves juifs n'est que de 1,3 %. Les Juifs sont obligés d'ouvrir leurs propres écoles artisanales.

Sur un budget de 27.500.000 zlotys consacré en 1931 à l'instruction professionnelle, le gouvernement a donné aux trente-six écoles artisanales et techniques juives 57,575 zlotys, c'est-à-dire 0,2 % du total.

Et cependant, malgré les dures conditions du prolétariat artisanal juif, l'afflux de la jeunesse dans cette branche d'activité augmente chaque jour. Le mobile en est toujours le même: avec un métier manuel on a quelque chance d'assurer sa subsistance. Cet afflux provient de la classe des petits boutiquiers ruinés et pour plus de 50 % des commerçants moyens.

Les possibilités d'entrer dans les usines dont le patron est un Juif, — pour les autres la question ne se pose pas, — se heurtent également à de grandes difficultés. L'ouvrier juif doit pénétrer dans la masse des ouvriers non juifs, qui conservent ancrée l'idée que le Juif n'a pas sa place à l'usine, mais dans la boutique ou l'atelier d'artisan.

Cependant, cette attitude de l'ouvrier non-juif envers la main-d'œuvre juive s'est modifiée dans un sens favorable, bien

que les cas soient encore fréquents d'ouvriers non-juifs faisant grève pour protester contre l'embauche d'ouvriers juifs.

Nous avons déjà à plusieurs reprises fait allusion à la situation des commerçants juifs qui elle aussi se ressent beaucoup de l'attitude prise à leur égard par les autorités.

Au cours du xix^e siècle, et surtout au début du xx^e, la proportion des éléments commerçants a augmenté chez les non-Juifs beaucoup plus fortement que chez les Juifs. Le fait est d'ailleurs général. Plus un pays est économiquement développé plus la participation des non-Juifs au commerce se rapproche de celle des Juifs.

Après la guerre ce phénomène s'est encore accentué et a pris la forme violente d'une offensive contre les professions libérales et commerciales, ce qui entraîna un accroissement démesuré de l'antisémitisme dans les universités et des sentiments anti-juifs au sein de la bourgeoisie urbaine et de la paysannerie riche. Ce sont ces classes qui ont joué un grand rôle dans la lutte pour l'indépendance des nouveaux Etats. L'appareil gouvernemental se trouve, dans presque tous les Etats, aux mains d'hommes d'origine paysanne. La politique nationale que pratiquent ces gouvernements ainsi que l'étatisation de nombreuses branches de l'économie ont pour résultat d'attirer les éléments nationaux, paysans, dans les branches de l'économie où prédominaient jusqu'ici les Juifs.

Un autre facteur qui contribue à évincer les Juifs du commerce et à leur préparer des concurrents non-juifs, est constitué par le mouvement coopératif. Il a été créé en Pologne, ainsi que dans les autres nouveaux Etats, des milliers d'associations coopératives de crédit, de consommation et agricoles, qui non seulement jouissent de privilèges fiscaux, mais aussi de crédits accordés par les banques d'Etat et de subsides offi-

ciels et qui luttent avec beaucoup de succès contre le petit boutiquier et le ramasseur juifs.

Les coopératives qui ont fini par enlever aux commerçants privés le commerce d'exportation, se tournent maintenant vers l'importation, étant donné la tendance actuelle du trafic mondial à n'acheter qu'à celui à qui l'on peut vendre, et dans cette branche elles auront moins d'obstacles à surmonter que du côté de l'exportation.

Voici un fait qui illustre la politique suivie par les banques d'Etat en matière de crédit.

L'Union des coopératives de crédit juives, qui comprend plus de 500 caisses et qui a des dépôts atteignant 50 millions de zlotys en 1931 avec un capital-actions de 13 millions et demi, a obtenu les crédits suivants des banques d'Etat.

	Montant	o/o du capital de roulement des caisses juives
Au 1 ^{er} janvier 1930....	4.240.692 zlotys	4,5
— — 1931....	3.354.031 »	3,2
— — 1932....	2.694.740 »	3,4
— juin 1933	1.098.726 »	1,8

L'Union des coopératives de crédit polonaises obtint, en 1931, des banques d'Etat, plus de 25 millions de zlotys de crédit, soit huit fois plus que l'Union des coopératives de crédit juives, bien que la première ait un capital-actions une fois et demie supérieur seulement à celui de la seconde, et des dépôts supérieurs seulement d'un tiers (13).

En ce qui concerne le crédit accordé au commerce privé, la nationalité de la firme joue un rôle plus grand que sa solvabilité et l'on pratique ouvertement un régime de faveur à l'égard des firmes polonaises.

(13) Ruch spoldzielczy, Varsovie, 1933, n° 1-2, p. 2.

Voici maintenant pour l'impôt. Le revenu national de la Pologne comportait en 1928 un montant de 18.967.900.000 zlotys dont 2.978.300.000 (14) pour le commerce, soit 15,9 %. La part du commerce dans le rendement des impôts directs est de 33,6 % (15), soit deux fois plus que sa part dans le revenu national.

Mais l'attitude du gouvernement n'est pas la seule qui contribue à empirer la situation économique des Juifs. Il faut y ajouter la propagande ayant pour but de boycotter les commerçants et artisans juifs, et qui est menée très activement par le parti national-démocratique, le parti hitlérien polonais.

Au cours de ses séances du 21 et 22 novembre 1931, ce parti adopta plusieurs résolutions concernant notamment: 1° les troubles universitaires qui s'étaient produits au cours de cette année et dans lesquels il reconnaît l'inspiration de l'esprit national; et 2° le boycottage. La résolution qui est relative au boycottage est conçue comme suit:

« La tâche principale du parti doit consister à obliger les Polonais à soutenir les commerçants et artisans polonais et à n'acheter qu'à des chrétiens. Il faut lutter contre les Juifs dans tous les domaines de la vie économique. Le commerce polonais doit être encouragé non seulement par les véritables nationaux-démocrates, mais par toute la population. »

Dans plusieurs villes et villages, des tracts et des manifestes furent répandus exhortant la population à ne pas faire ses achats dans les boutiques juives. Cela se produisit, souvent, au su des représentants de l'administration publique, même avec leur approbation. Dans certaines villes, par exemple à Vilna, en 1931, on plaça des piquets à l'entrée des magasins

(14) Kwartalnik Statystyczny, 1932, p. 146-147.

(15) Etatyzm Polsce, p. 242.

Juifs afin de terroriser les clients chrétiens et de les empêcher ainsi d'entrer dans les boutiques tenues par les Juifs (16).

Telle est la situation de la classe moyenne juive en Pologne. Elle est, on peut dire, entourée d'un cercle d'ennemis beaucoup plus puissants et mieux armés qu'elle; d'une part, le gouvernement qui l'écrase d'impôts, lui refuse des crédits et l'évince de ces branches entières de l'économie dont il s'est réservé la production et la vente; d'autre part, un mouvement coopératif toujours croissant, qui s'appuie sur la conscience nationale des masses et qui est encouragé par la propagande chauvine et antisémite; en troisième lieu, les progrès réalisés dans le domaine commercial par la population non-juive. Le mouvement coopératif, aussi bien que la participation au commerce de la population non-juive, sont soutenus par l'appareil de l'Etat, qui leur accorde des subsides, des crédits et des exemptions fiscales.

Il ne peut être question de reprocher au gouvernement d'encourager le mouvement coopératif qui constitue un progrès.

Mais il serait juste que le gouvernement ne fit pas dépendre son attitude envers les coopératives de la nationalité de ces dernières, qu'il veillât à ce que la lutte contre l'intermédiaire ne revête pas un caractère national, qu'elle ne soit pas exclusivement dirigée contre le boutiquier juif et que, en libérant le paysan ou l'ouvrier de cet intermédiaire, il songeât au sort de ce malheureux réduit au dénuement.

VU: *Le Doyen:*

E. ALLIX.

VU: *Le Président de la Thèse:*

DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

VU et permis d'imprimer:

LE RECTEUR *de l'Académie de Paris:*

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Il y a un ouvrage qui contient une bibliographie très complète sur le problème des minorités jusque vers le milieu de 1927, c'est : JACOB ROBINSON. — *Das Minoritätenproblem und seine Litteratur* (Berlin et Leipzig, 1928).

Nous n'indiquons ci-dessous que les ouvrages postérieurs à 1927 et ceux qui ne se trouvent pas dans la bibliographie de Robinson.

AMMENDE. — *Die Nationalitäten in den Staaten Europas* (Vienne, 1931).

ANZIROTTI. — *Cours de Droit International*.

BALOGH. — *La protection internationale des minorités* (Munich, 1930).

BARTHÉLEMY (Y.). — La procédure d'appel à la S. D. N. en matière de minorité (*Esprit International*, 1929, p. 415).

BLAGOYEVICH. — *Le principe de nationalité et son application dans les traités de paix*.

BLONDEAU. — La subordination des constitutions aux normes internationales (*Revue de D. I.*, 1932, n° 2).

BOUFFAL. — L'article 19 du Pacte et le Traité avec la Pologne (*Revue de D. I.*, 1928).

BOUGLÉ. — Le régime des minorités (*Conciliation internationale*, 1929).

BRAUNIAS. — *Minderheitenschutz und Schulwesen* (*Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1926, p. 430).

BRUNS. — *Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage* (Berlin, 1933).

CAMERER. — *Verbesserung des Minderheitenschutzes gegen den Willen der betroffenen Staaten* (Berlin, 1932).

FEINBERG. — *La question des minorités devant la Conférence de la Paix, 1919-20, et l'Action juive* (Paris, 1929).

GIVOTITCH. — Les minorités nationales en Yougoslavie (*Annuaire de l'Association yougoslave de D. I.*, 1931).

GLIKSMAN. — *L'aspect économique de la question juive en Pologne* (Paris, 1929).

- HERMAN. — La question des minorités ukrainiennes en Pologne (*L'Année politique*, année 6, 1931).
- HUNTER MILLER. — *The drafting of the Covenant* (New-York, 1928).
- ITO. — *La protection des minorités*, 1931.
- KRAUS. — *Das Recht der Minderheiten*, 1927.
- KUNZ. — *Prolegomena zu einer allgemeinen Theorie des Rechts der nationalen Minderheiten; L'option de nationalité*.
- KUSCABSKY. — *Die ukrainische Frage in Polen Zeitschrift für Politik Bd.*, 23 H., 8, 9, 1933.
- LAPRADELLE. — Les réformes agraires et le droit des gens (*Esprit International*, 1929, p. 433).
- LETSCHINSKY. — *La situation économique des Juifs depuis la Guerre mondiale* (Paris, 1934).
- MACARTNEY. — *National State and National Minorities* (Londres, 1934).
- MIRKINE-GUZZEVITCH. — *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle* (Paris, 1930).
- MONTLUC. — Etats-Unis d'Europe et les minorités (*Revue de D. I., de science politique et diplomatique*, 1929).
- MONTOSCA. — *Le minoranze nazionali*, 1928.
- MOTZKIN. — *La campagne antisémite en Pologne* (Paris, 1932).
- OSUSKY. — Du droit des minorités et des Etats minoritaires (*Esprit International*, 1929).
- POLITIS. — Le problème des minorités (*Esprit International*, 1925, p. 3).
- RAPPAPORT. — *Die historischen und soziologischen Grundlagen der ukrainischen Frage in Polen* (*Nation und Staat*, Jg. 2, 1929).
- Dr RAUCHBERG. — *Gutachten über die Frage; Welche Aenderungen in den völkerrechtlichen Bestimmungen zum Schutze der nationalen Minderheiten sind zu empfehlen?*, 1932.
- REDSLOB. — *Le principe des Nationalités* (Paris, 1930).
- ROUCEK. — *The working of the Minority System under the League of Nations* (Prague, 1929).
- RUNDSTEIN. — *Polska Ustawa o obywatelstwie i Traktaty wersalskie* (Varsovie, 1924).
- SABELLI (Luca dei). — *La protezione delle minoranze nazionali*, 2.
- SERENI. — *La protezione delle minoranze* (*Rivista di diritto internazionale*, 1930).
- Nuovi problemi del diritto internazionale (même Revue, 1931).
- STONE. — *International Guarantee of Minority Rights* (Oxford, 1932).
- Regional Guarantee of Minority Rights: A study of Minority Procedure in Upper Silesia* (London, 1933).

- THIBAL. — Les minorités nationales (*Conciliation internationale*, 1929).
Les tendances actuelles du mouvement minoritaire (*Esprit International*, 1931).
- TITULESCU. — La S. D. N. et les minorités (*Rivista de drept international*, 1930).
- TRUHART. — *Völkerbund und Minderheiten-Petitionen* (Vienne, 1931).
- VICHNIAC. — Le droit des minorités à la lumière de la doctrine française (*Revue de la théorie du droit*, 1930-31).
- WINTGENS. — *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen sprachlichen und religiösen Minderheiten* (Stuttgart, 1930).
- WOLZENDORFF. — *Der internationale Schutz der Minderheiten* (*Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1927).

PUBLICATIONS OFFICIELLES

- Cour permanente de Justice internationale*; publications série B, série C, rapports annuels.
- Kwartalnik Statystyczny* (Varsovie, 1932).
- Ruch Spoldzielczy* (Varsovie, 1932).

SOCIÉTÉ DES NATIONS

- Journal Officiel*.
- Recueil des résolutions et discussions concernant les minorités*.
- La protection des minorités*, 1927.
- Dix ans de coopération*.
- Recueil des traités enregistrés*.

AUTRES PUBLICATIONS

- Bulletin International du D. M.* (La Haye).
- Glasul Minoritatilor* (Lugoj).
- Les minorités nationales*, publiée par l'Union des Associations pour la S. D. N.
- Nation und Staat* (Vienne).
- Les questions minoritaires* (Varsovie).
- Das Schutzrecht der europäischen Minderheiten* (Berlin).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE	
CHAPITRE I ^{er} . — <i>La généralisation de la protection</i>	11
Section I. — Généralisation des traités des minorités....	11
§ I. Généralités	11
§ II. Historique	15
§ III. Attitude récente de la Pologne	32
§ IV. Explication de la récente attitude de la Pologne	46
I. La validité des traités.....	46
II. La dénonciation du traité des minorités...	47
III. Art. 93 du Traité de Versailles.....	48
VI. Déclaration de M. Beck, du 13 sept. 1934.	49
Section II. — La généralisation des droits de l'homme..	51
§ I. Généralités	51
§ II. Historique	54
§ III. La généralisation devant la S. D. N.....	56
CHAPITRE II. — <i>La garantie et la procédure</i>	60
Section I. — Evolution de la procédure.....	60
§ I. Généralités	60
§ II. Historique	62
Section II. Garantie générale.....	74
Section III. — Commission permanente.....	93
Section IV. — § I. Procédure actuelle.....	91
§ II. Procédure de la Haute-Silésie.....	91

CHAPITRE III. — <i>Le caractère et le but des traités des minorités</i>	94
Section I. — Evolution de la théorie de la permanence.	94
§ I. Généralités	94
§ II. Historique	95
Section II. — Doctrine.....	101

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I. — <i>La Minorité Allemande</i>	105
Section I. — Questions scolaires.....	110
§ 1. La législation scolaire.....	111
§ 2. Les formalités administratives.....	115
§ 3. Refus d'inscription d'élèves.....	119
§ 4. La question des examens.....	124
§ 5. Refus d'admettre certains enfants.....	132
§ 6. Fermeture d'écoles des minorités allemandes.	134
Section II. — Question agraire.....	136
Section III. — L'affaire de l'Hôpital Saint-Jules	154
Section IV. — Questions religieuses.....	157
CHAPITRE II. — <i>La minorité ukrainienne</i>	159
Les troubles de 1930.....	163
CHAPITRE III. — <i>La Minorité Lithuanienne</i>	168
La question scolaire.....	171
CHAPITRE IV. — <i>La minorité juive</i>	174
Le Numerus clausus.....	180
La situation économique.....	187
BIBLIOGRAPHIE	196

